

**ANALISIS FUNGSI DAN TUGAS KELIAN ADAT DI DALAM
ADMINISTRASI KEDESAAN ADAT DI BALI**

(STUDI KASUS PADA BANJAR ADAT MULIAWAN, DESA TEGAL
KERTHA, KECAMATAN DENPASAR BARAT, KOTA DENPASAR)

SKRIPSI

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

PUTU RIZKY MARLINDA UTAMI GIRI

NIM. 145030600111010



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PRODI PERENCANAAN PEMBANGUNAN
MALANG**

2018

MOTTO

*yoga-sthaḥ kuru karmāṇi saṅgaṁ tyaktvā dhanañjaya,
siddhy-asiddhyoḥ samo bhūtvā samatvaṁ yoga ucyate*

(Bhagavad Gita, II.48)

Berkaryalah dengan kesadaran jiwa, kemandirian diri dengan semesta, wahai Dhananjaya (arjuna, Penakluk kebendaan), berkaryalah tanpa keterikatan pada hasil, tanpa memikirkan keberhasilan maupun kegagalan. Keseimbangan diri seperti itulah Yoga.



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : ANALISIS FUNGSI DAN TUGAS KELIAN ADAT DI
DALAM ADMINISTRASI KEDESAAN ADAT DI BALI
(Studi Kasus pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha,
Kecamatan Denpasar Barat, Kota Denpasar)

Disusun oleh : Putu Rizky Marlinda Utami Giri

NIM : 145030600111010

Fakultas : Ilmu Administrasi

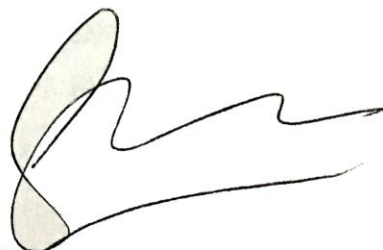
Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Konsentrasi : Perencanaan Pembangunan

Malang, 5 Maret 2018

Komisi Pembimbing

Ketua



Dr. Drs. Suryadi, MS.

19601103198703 1 003

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan Majelis Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 19 April 2018

Jam : 08.00 – 09.00 WIB

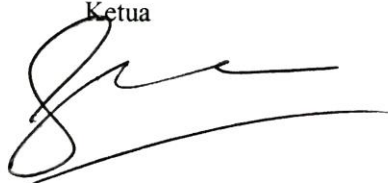
Skripsi Atas Nama : Putu Rizky Marlinda Utami Giri

Judul : Analisis Fungsi dan Tugas Kelian Adat di Dalam Administrasi Kedesaan Adat di Bali (Studi Kasus pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha, Kecamatan Denpasar Barat, Kota Denpasar)

Dan dinyatakan LULUS

MAJELS PENGUJI

Ketua



Dr. Suryadi, MS

NIP. 19601103198703 1 003

Anggota



Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D

NIP. 196702171991031010

Anggota



Andy Kurniawan, S.AP., M.AP

NIP. 2011078603201001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang sepengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain. Kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 8 April 2018

Mahasiswa



Putu Rizky Marlinda Utami Giri

NIM. 145030600111010

RINGKASAN

Putu Rizky Marlinda Utami Giri, 2018. **ANALISIS FUNGSI DAN TUGAS KELIAN ADAT DI DALAM ADMINISTRASI KEDESAAN ADAT DI BALI (Studi Kasus pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha, Kecamatan Denpasar Barat, Kota Denpasar)**. Dr. Drs. Suryadi, MS,. 148 halaman + xvi

Penyelenggaraan tradisi dan konsep adat di Bali masih tetap kental dan menjadi keunikan masyarakatnya sendiri. Salah satunya adalah adanya konsep desa adat, yang kini disebut dengan desa *pakraman*. Hal tersebut bisa dilihat dari adanya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman* yang membahas eksistensi desa *pakraman* yang secara nyata disadari pemerintah demi mewujudkan desa adat yang lebih komprehensif sehingga masih tetap bisa bertahan dan bergerak seiring dengan modernisasi yang ada. Tidak terkecuali peraturan ini diterapkan di Desa Tegal Kertha khususnya di *Banjar* Adat Muliawan. Beragam keunikan akan adanya desa adat serta administrasi kedesaan adat tersebut serta pengaruh dan perbedaan fungsi dan tugas *kelian* dusun dengan *kelian* adat di masyarakat dalam hal pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Bali yang masih rancu dan tidak banyak dipahami oleh masyarakat

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian yang pertama adalah tentang administrasi kedesaan adat pada Desa Tegal Kertha. Kedua, mengenai fungsi dan tugas *kelian* adat pada *Banjar* Adat Muliawan di Desa Tegal Kertha. Serta yang ketiga yaitu terkait faktor pendukung dan penghambat. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan administrasi kedesaan adat di *Banjar* Adat Muliawan dirasa sudah terlaksana cukup baik dan selaras baik secara formal maupun secara adat. Selain itu kedua fungsi dan tugas dari perangkat tersebut masing-masing saling ketergantungan dan bersinergis satu sama lain, khususnya di Dusun Muliawan yaitu antara *Kelian* Dusun Muliawan dengan *Kelian* Adat Muliawan. Faktor penghambatnya yaitu kondisi masyarakat dengan beban 2 adat yaitu adat di daerah asal dan adat di Desa Tegal Kertha menyebabkan kecenderungan masyarakat untuk lebih partisipatif terhadap kegiatan di daerah asal dibanding di *Banjar* Adat Muliawan.

Saran dalam penelitian ini adalah pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha perlu diadakan evaluasi yang melibatkan masyarakat, perlunya Pemerintah Kota Denpasar untuk memberikan bantuan fasilitas yang sama dan memadai antara *kelian* dusun dan *kelian* adat, serta perlu ditingkatkan upaya sosialisasi dan penyuluhan yang langsung menyentuh masyarakat.

Kata kunci : Desa Pakraman, Banjar Pakraman, Kelian Dusun, Kelian Adat

SUMMARY

Putu Rizky Marlinda Utami Giri, 2018. **THE ANALYSIS OF DUTY AND TASK OF KELIAN ADAT IN TRADITIONAL VILLAGE ADMINISTRATION IN BALI (Case Study in Banjar Adat Muliawan, Tegal Kertha Village, Sub West Denpasar, Denpasar City)**. Dr. Drs. Suryadi, MS,. 148 pages + xvi

The implementation of the traditions and customs concept in Bali still remains strong and unique of the society itself. One of them is the presence of indigenous village concept, which is now known as *desa pakraman*. It can be seen from the existence of a Regulatory Region of Bali Number 3 Year 2001 about *Desa Pakraman* that discusses the existence of *desa pakraman* which significantly realized by the Government for the sake of realizing a more comprehensive indigenous villages so that it still can surviving and moving along with the modernization. This also applied in Tegal Kertha village, especially in *Banjar Adat Muliawan*. Uniqueness of the village's diverse indigenous as well as administration, and also the different functions and tasks of *kelian* *dusun* and *kelian* *adat* in terms of the implementation of the Village Administration in Bali which is still ambiguous and not much understood by the community.

This research is a descriptive research using qualitative approach. The first research focus was on the administration of the village of Tegal Kertha village. Second, regarding the functions and duties of *kelian* *adat* of *Banjar Adat Muliawan*. As well as the third is endowments factors and barriers. The analysis of the data used in this study i.e. the interactive model Miles, Huberman, and Saldana.

The results showed that the implementation of the administration in *Banjar Adat Muliawan* already done quite well and in harmony both in formal and in informal although there is still obstacles in the implementation. In addition both of the functions and duties of the councilor is dependency and synergize between each other, especially between *Kelian Dusun Muliawan* and *Kelian Adat Muliawan*. Barrier factors i.e. the condition of a society with 2 traditions to handle i.e. tradition in the area of origin and tradition in the villages of Tegal Kertha causes the public to more participatory activities in the area of origin than in *Banjar Adat Muliawan*.

Suggestions in this study is the implementation of administration in the villages of Tegal Kertha need evaluation involving the community, the need for the Government of Denpasar city to provide aid to the same facilities and adequate between *kelian* *dusun* and *kelian* *adat*, as well as the increased efforts of socialization and education that directly touched the community.

Keywords : Desa Pakraman, Banjar Pakraman, Kelian Dusun, Kelian Adat

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Ida Sang Hyang Widhi Wasa karena berkat dan anugerahNya penulis bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul ANALISIS FUNGSI DAN TUGAS KELIAN ADAT DI DALAM ADMINISTRASI KEDESAAN ADAT DI BALI (Studi Kasus pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha, Kecamatan Denpasar Barat, Kota Denpasar).

Skripsi ini merupakan salah satu syarat kelulusan untuk memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS., selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D., selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Bapak Hermawan, Dr., S.IP., M.Si., selaku Ketua Program Studi Perencanaan Pembangunan Universitas Brawijaya.
4. Bapak Dr. Drs. Suryadi, MS, selaku Dosen Pembimbing skripsi yang selalu meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan kepada penulis sampai skripsi ini selesai.
5. Bapak/Ibu dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmunya kepada penulis, semoga menjadi ilmu yang bermanfaat.

6. Seluruh staf/pegawai Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah membantu kelancaran segala urusan penelitian skripsi.
7. *Perbekel* dan jajaran Desa Tegal Kertha, *Kelian* Dusun Muliawan, *Kelian* Banjar Adat Muliawan, yang telah memberikan kesempatan dan waktunya untuk membantu menyelesaikan skripsi ini.
8. Orang Tuaku, Papa I Ketut Suharto Giri, SH., MH., dan Mama Nyoman Budiarti, yang senantiasa memberikan doa tanpa henti, perhatian, motivasi, semangat dalam perkuliahan, serta memberikan dukungan moril dan materil selama ini, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.
9. Kedua adikku, Kadek Risthiana Aprilya Utari Giri dan Komang Reisha Oktavian Wira Paramitha Giri yang selalu menemani dan memberikan semangat serta doa untuk kakaknya.
10. Kakak-kakakku, Eva, Erma, Elsa, Eddy, yang selalu mendukung dan memberikan masukan serta saran, juga semangat dalam pengerjaan skripsi ini.
11. Sahabatku, grup pejuang, Viani, Fitri, Tasha, Deta, Trisa, yang selama ini menemani, menjadi teman diskusi, dan juga penyemangat selama kuliah dan mengerjakan skripsi.
12. Teman-teman Administration English Club serta sahabatku di EDS AEC, Idel, Aura, Ilham, Mbak Gamel, Mbak Amel, Mbak Nila, Kak Gading, yang selalu jadi tempat berkeluh kesah dan penghilang rasa jenuh, juga penyemangat dan pembimbing dalam proses pengerjaan skripsi ini

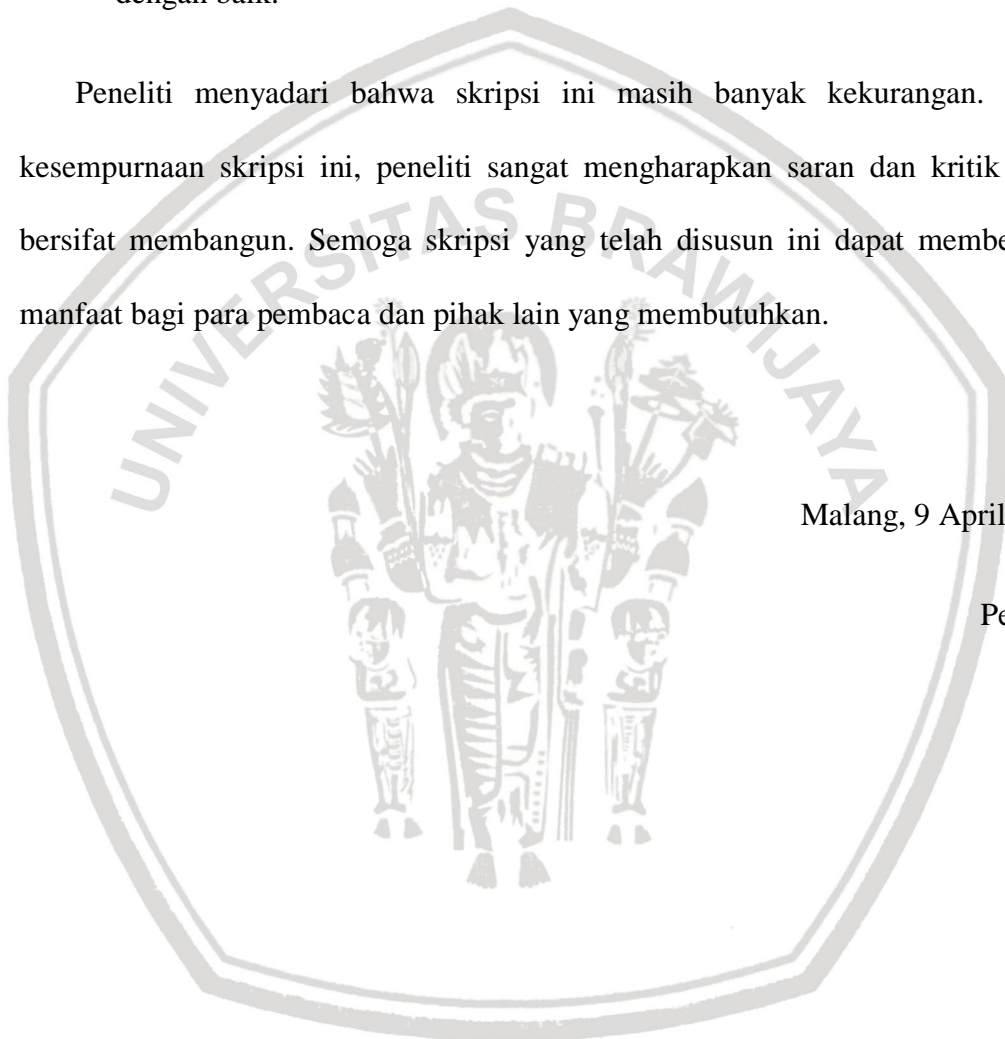
13. Teman-teman Perencanaan Pembangunan 2014 yang telah banyak membantu, memberikan informasi, dan memberikan dukungan dan semangat dalam menyusun skripsi ini sampai selesai.

14. Kepada pihak lain yang belum dapat disebutkan satu per satu, terima kasih atas bantuannya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi dengan baik.

Peneliti menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan. Demi kesempurnaan skripsi ini, peneliti sangat mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun. Semoga skripsi yang telah disusun ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca dan pihak lain yang membutuhkan.

Malang, 9 April 2018

Peneliti



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
MOTTO.....	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kontribusi Penelitian.....	13
E. Sistematika Penulisan.....	14

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Perencanaan Pembangunan	16
1. Pengertian Perencanaan.....	16
2. Pengertian Pembangunan	17
3. Perencanaan Pembangunan	18
B. Administrasi Pemerintahan Desa	18
1. Pengertian Administrasi	18
2. Administrasi Publik	20
3. Administrasi Pemerintahan.....	22
4. Administrasi Pemerintahan Desa.....	24
a. Pengertian Desa	25
b. Regulasi Desa	27
c. Pemerintahan Desa	33
d. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	35
C. Administrasi Kedesraan Adat.....	40
1. Pengertian Desa Adat	40

2.Administrasi Kedesaan Adat	43
a. Penyelenggaraan Administrasi Kedesaan Adat	44
b. Perangkat Desa Adat	47

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	53
B. Fokus Penelitian.....	54
C. Lokasi dan Situs Penelitian	55
D. Sumber dan Jenis Data.....	56
E. Teknik Pengumpulan Data.....	57
F. Instrumen Penelitian.....	60
G. Teknik Analisis Data.....	60
H. Keabsahan Data.....	63

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian.....	64
1. Gambaran Umum Kota Denpasar.....	64
a. Sejarah Kota Denpasar	64
2. Gambaran Umum Banjar Adat Muliawan Desa Tegal Kertha	65
a. Sejarah Desa Tegal Kertha	65
b. Demografi Desa Tegal Kertha	67
c. Visi dan Misi Desa Tegal Kertha	69
d. Kondisi Penduduk Desa Tegal Kertha	69
e. Kondisi Perekonomian Desa Tegal Kertha	71
B. Penyajian Data Fokus Penelitian.....	72
1. Administrasi Kedesaan Adat Tegal Kertha	72
a. Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa Tegal Kertha	72
b. Pelaksanaan Administrasi Kedesaan Adat di Desa Tegal Kertha	87
2. Fungsi dan Tugas Kelian Desa Tegal Kertha	96
a. Fungsi dan Tugas Kelian Dusun Muliawan.....	96
b. Fungsi dan Tugas Kelian Banjar Adat Muliawan	98
3. Faktor yang Dihadapi oleh Administrasi Kedesaan Adat pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha.....	104
a. Faktor Pendukung.....	104
b. Faktor Penghambat.....	106
C. Analisis Data	110
1. Pelaksanaan Administrasi Kedesaan Adat pada Desa Tegal Kertha	110
2. Fungsi dan Tugas Kelian Adat Banjar Muliawan Desa Tegal Kertha....	119
3. Faktor yang Dihadapi oleh Administrasi Kedesaan Adat pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha.....	122

c. Faktor Pendukung.....	123
d. Faktor Penghambat	124

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	128
B. Saran.....	130

DAFTAR PUSTAKA	135
-----------------------------	------------



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kewenangan Desa menurut UU No. 32/2004 dan UU No. 6/2014	28
Tabel 2. Orbitasi Desa Tegal Kertha.....	68



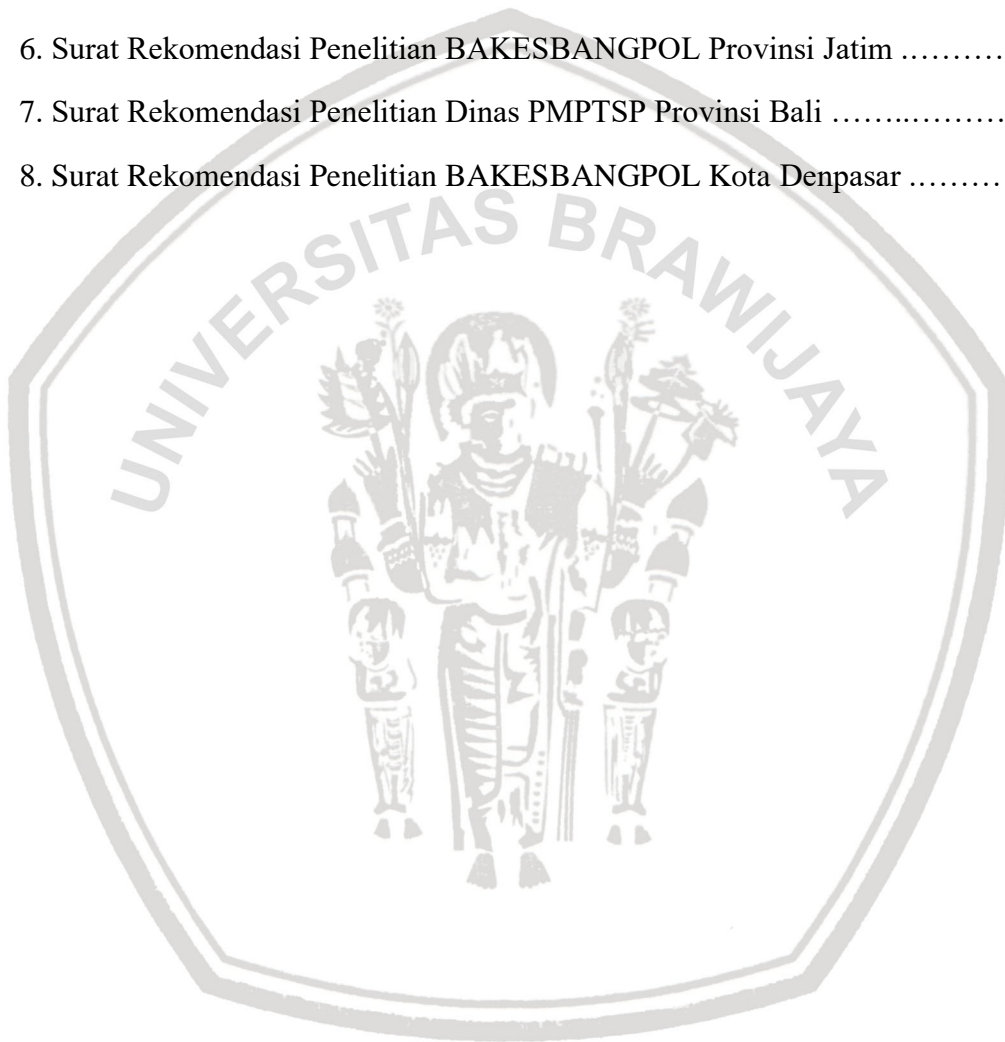
DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Model Interaktif Miles, Huberman, dan Saldana 2014	62
Gambar 2. Peta Desa Tegal Kertha	68
Gambar 3. Dokumen RPJMD Desa Tegal Kertha	73
Gambar 4. Tampak Resepsionis Kantor Desa Tegal Kertha.....	74
Gambar 5. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa dan Perangkat Desa Tegal Kertha	77
Gambar 6. Cover Buku <i>Awig-awig</i> Desa Pakraman Denpasar	89
Gambar 7. Cover Buku <i>Awig-awig</i> Banjar Muliawan Desa Tegal Kertha	93



DAFTAR LAMPIRAN

1. Dokumentasi Penelitian	135
2. Daftar Pertanyaan Wawancara bagi Kepala Desa.....	138
3. Daftar Pertanyaan Wawancara bagi Kelian Adat dan Kelian Dusun.....	140
4. Daftar Pertanyaan Wawancara bagi Masyarakat	141
5. Data Narasumber.....	142
6. Surat Rekomendasi Penelitian BAKESBANGPOL Provinsi Jatim	144
7. Surat Rekomendasi Penelitian Dinas PMPTSP Provinsi Bali	145
8. Surat Rekomendasi Penelitian BAKESBANGPOL Kota Denpasar	146



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Administrasi publik merupakan suatu bidang keilmuan yang tidak bisa dilepaskan dari topik terkait dengan sistem pemerintahan. Melalui administrasi publik yang baik maka dapat dicapai sistem pemerintahan yang baik juga. Hal ini dikarenakan administrasi publik dimaknai sebagai suatu cara dan upaya dalam mencapai tujuan yang telah disepakati, maka dari itu proses administrasi publik yang baik akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian tujuan pemerintahan yang baik. Administrasi publik sendiri terdiri dari banyak komponen menyangkut organisasi dan manajemen. Hal ini kemudian menjadi pendukung dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik melalui fungsi-fungsi administrasi publik. Menurut Caiden (1982), administrasi publik juga diartikan tentang bagaimana masyarakat mengorganisir diri mereka sebagai publik, sebagai kolektivitas yang mana mereka menyadari kewajiban dan tugas yang sama, untuk mengatasi permasalahan yang sama dan mencapai tujuan bersama. Jangkauan dari administrasi publik sendiri berubah-ubah tergantung dari sejarah perkembangannya tanpa adanya keterkaitan antar satu sama lainnya. Oleh karena itu, pentingnya administrasi publik untuk dapat menyelaraskan kehidupan masyarakat dan juga kemajuan teknologi dan perkembangan dunia.

Administrasi publik dalam pemerintahan adalah sebagai suatu proses dan upaya pemerintah dalam menentukan keputusan dan kebijakan dalam menghadapi

permasalahan yang ada dalam fungsinya sebagai formulasi kebijakan. Selain itu, juga, administrasi publik dalam pemerintahan digunakan untuk menentukan solusi alternatif dan tindakan strategis dalam rangka mencapai tujuan dan kesejahteraan publik. Dalam fungsinya sebagai pengatur dan pengendali unsur-unsur administrasi, administrasi publik berperan penting dalam rangka mewujudkan kekuatan internal administrasi agar terbentuk sistem pemerintahan yang kuat dan pengembangan kapasitas administrasi.

Indonesia terdiri dari 542 daerah otonom sampai dengan tahun 2014 tersebar di seluruh 34 provinsi yang ada di Indonesia (Direktorat Penataan Daerah, Otonomi Khusus, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, 2014). Pemerintahan Daerah seperti yang disebutkan dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil yaitu kabupaten, kota, kecamatan, dan juga desa. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Ditetapkannya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah yang menjelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kewenangan, hak, serta kewajiban masing-masing untuk mengatur tata kelola pemerintahannya sendiri dan mengatasi penyelenggaraan urusan pemerintahannya masing-masing.

Pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah tersebut dibutuhkan penerapan administrasi publik yang kemudian disebut administrasi pemerintahan daerah. Sistem pemerintahan di daerah pada dasarnya dapat diberi pengertian sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang di dalamnya terdapat komponen-komponen unit daerah yang mempunyai fungsi dan tugas dan saling terkait berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk mencapai tujuan daerah. Administrasi pemerintahan daerah pada hakikatnya bertujuan untuk menciptakan efisiensi, demokratisasi dan inovasi dalam Pemerintahan Daerah. Tujuan tersebut tidak hanya dilaksanakan pada pemerintah daerah tertinggi saja, tetapi juga dalam lingkup unit pemerintahan daerah yang lebih kecil dibawahnya. Salah satu unit pemerintahan daerah terkecil di Indonesia yaitu desa.

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum negara-bangsa ini terbentuk (Widjaja, 2003). Desa sebagai satuan terkecil pemerintahan daerah yang memiliki otonomi diwujudkan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 yang mengatur tentang Desa serta Peraturan Menteri Nomor 47 Tahun 2016 tentang Administrasi Pemerintahan Desa. Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 ini muncul karena adanya pertimbangan bahwa dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu

dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Atas dasar hal tersebut, diakuinya otonomi serta kewenangan pemerintahan desa selanjutnya menjadikan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa tersebut perlu diatur tersendiri dengan undang-undang.

Indonesia sebagai negara dengan berbagai macam kebudayaan dan adat selanjutnya mempengaruhi munculnya bentuk-bentuk kelompok masyarakat yang berbeda satu sama lainnya di tiap daerah. Tidak terkecuali juga hal ini mempengaruhi adanya perbedaan kondisi pemerintahan yang dianut daerah tersebut. Salah satunya adalah munculnya bentuk desa adat sebagai satuan kelompok masyarakat terkecil di Indonesia. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri (Widjaja, 2003). Desa adat secara historis belum diketahui pasti sejak kapan kemunculannya. Dalam Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa diuraikan sebagai berikut:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turuntemurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih

dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.”

Desa adat dapat diartikan sebagai suatu asal/tempat tinggal kelompok masyarakat yang memiliki ciri khas dan landasan kehidupan bermasyarakat berdasarkan tradisi turun temurun dan mempunyai pengaruh kental dari budaya dan keagamaan setempat. Menurut Hadi dalam Jurnal Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali, menjelaskan desa adat mempunyai identitas unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakannya dengan kelompok sosial lain. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sudah ada di seluruh tanah air sejak jauh sebelum negara Republik Indonesia didirikan. Salah satu daerah yang menerapkan sistem desa adat adalah Provinsi Bali. Provinsi Bali merupakan salah satu provinsi yang ada di Indonesia dengan 8 kabupaten dan 1 kota. Menurut data statistik Sistem Pemutakhiran MFD dan MBS Badan Pusat Statistik Indonesia, Provinsi Bali sendiri terdapat 57 kecamatan yang terdiri dari 269 desa urban dan 447 desa rural. Kebudayaan dan adat yang masih kental di Provinsi Bali menyebabkan adanya perbedaan pengaturan tata kelola pemerintah daerah yang dimana menganut asas-asas kebudayaan dan adat yang ada di Bali. Pemberlakuan hukum adat dan tradisi kebudayaan masih menjadi acuan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa adat.

Desa adat di Bali telah ada sejak zaman prasejarah. Desa adat merupakan suatu lembaga tradisional yang mewadahi kegiatan sosial, budaya dan keagamaan

masyarakat umat Hindu di Bali. Ungkapan desa adat selanjutnya kini dikenal dengan sebutan desa pakraman diatur dengan Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 03 Tahun 2001 menjelaskan bahwa Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangga sendiri. Di dalam Perda ini setidaknya dapat ditemukan enam unsur pokok yang membentuk desa pakraman, yaitu (1) kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali, (2) mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun, (3) dalam ikatan *Kahyangan Tiga* (Kahyangan Desa), (4) mempunyai wilayah tertentu, (5) mempunyai harta kekayaan sendiri, dan (6) berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Melihat penjabaran diatas, ditemukan bahwa desa adat merupakan suatu konsep yang unik dimana desa adat dijelaskan sebagai suatu kesatuan masyarakat yang memiliki ciri khas yang membedakannya dengan yang lain, yang dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan dan administrasinya menerapkan konsep tradisi dan kebudayaan setempat yang ada. Eksistensi Desa adat di Bali diakui oleh pasal 18 UUD 1945 dan dikukuhkan oleh Peraturan Daerah Propinsi Bali No. 6 Tahun 1986, yang mengatur tentang kedudukan, fungsi dan peranan Desa adat sebagai kesatuan masyarakat Hukum Adat di Provinsi Daerah Bali. Kelembagaan Desa adat bersifat permanen dilandasi oleh *Tri Hita Karana*. Pengertian desa adat sendiri mencakup dua hal, yaitu : (1) Desa adat sebagai suatu wadah, dan (2) adat istiadat sebagai isi

dari wadah tersebut. Eksistensi desa adat di Bali sendiri menjadi khas karena meskipun derasnya arus globalisasi dan modernitas, hal tersebut tidak menjadikan hilangnya tradisi serta adat yang dipertahankan di Bali sampai sekarang. Tradisi serta adat dan istiadat di Bali sendiri menjadi hal yang sangat penting bagi masyarakat setempat sebagai pedoman dalam kehidupan sehari-hari dan bermasyarakat di Bali. Adat sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai suatu aturan (perbuatan dan sebagainya) yang lazim dituruti sejak dahulu kala; cara (kelakuan dan sebagainya) yang sudah menjadi kebiasaan. Sementara, adat istiadat diartikan sebagai tata kelakuan yang kekal dan turun-temurun dari generasi satu ke generasi lain sebagai warisan sehingga kuat integrasinya dengan pola perilaku masyarakat. Maka dari hal tersebut, adat di Bali melahirkan aturan-aturan warisan yang sampai saat ini dijadikan landasan kehidupan bermasyarakat di Bali, baik dalam segi sosial, bahkan sampai segi administrasi pemerintahannya.

Pesatnya arus globalisasi dan dunia modern yang tidak dapat dihindari kemudian memunculkan keraguan akan eksistensi konsep adat istiadat yang dianut masyarakat Bali. Namun demikian, tantangan globalisasi tersebut tidak menjadikan hilangnya karakteristik masyarakat Bali sebagai masyarakat adat. Kaitan yang erat antara adat dan agama menjadikan keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Karakteristik masyarakat Bali sebagai masyarakat adat dan religius selanjutnya menjadikan kebutuhan akan pelaksanaan adat akan tetap eksis dan terus dilakukan karena adat dan agama selalu berjalan beriringan dan saling mendukung satu sama lain. Oleh karena itu, penyelenggaraan tradisi dan konsep adat di Bali masih tetap

kental dan menjadi keunikan masyarakatnya sendiri. Kesadaran ini juga yang dipertahankan pemerintah daerah Bali dalam rangka menegaskan dan mempertahankan keunikan daerahnya tersebut. Hal tersebut bisa dilihat dari adanya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman yang membahas eksistensi desa pakraman yang secara nyata disadari pemerintah demi mewujudkan desa adat yang lebih komprehensif sehingga masih tetap bisa bertahan dan bergerak seiring dengan modernisasi yang ada.

Dalam bidang administrasi, desa adat juga memiliki keunikan tersendiri terkait dengan sistem dan susunan organisasi administrasi pemerintahannya. Administrasi kedesaan adat dilaksanakan oleh seperangkat lembaga dan perangkat desa yang umumnya memiliki fungsi dan wewenang yang disesuaikan dengan kaidah-kaidah tradisional dan adat istiadat setempat. Adapun administrasi kedesaan adat yang dimaksudkan disini adalah sama seperti pada administrasi desa pada umumnya. Namun demikian, perbedaan yang terdapat dalam administrasi kedesaan adat dengan administrasi desa pada umumnya adalah adanya pemberlakuan hukum adat di Bali menyebabkan dalam kegiatan administrasi masih diperlukan kepengurusan adat dalam wilayah terkait sebagai saksi dalam suatu kepengurusan administrasi, kemudian tugas dari kepengurusan adat nantinya mengantar urusan administrasi tersebut ke tingkat dinas yakni desa. Selain itu, pemberlakuan hukum adat dan tradisi kebudayaan masih menjadi acuan masyarakat untuk melaksanakan administrasi pemerintahan mereka menjadi landasan bahwa eksistensi fungsi dan tugas lembaga dan perangkat desa adat tetap bertahan dan dibutuhkan di tengah masyarakat. Menurut Adharinalti (2012), istilah hukum adat pertama kali

diperkenalkan secara ilmiah oleh Prof. Dr. C Snouck Hurgronje. Kemudian pada tahun 1893, Prof. Dr. C. Snouck Hurgronje dalam bukunya yang berjudul “De Atjehers” menyebutkan istilah hukum adat sebagai “*adat recht*” (bahasa Belanda) yaitu untuk memberi nama pada satu sistem pengendalian sosial (*social control*) yang hidup dalam masyarakat Indonesia.

Tidak hanya demikian, perbedaan dalam penyelenggaraan administrasi desa adat dengan administrasi desa pada umumnya kemudian menyebabkan perbedaan wewenang urusan keadministrasian setempat. Terdapat urusan administrasi yang selanjutnya diberikan ke lembaga adat dibawah desa, seperti urusan administrasi kependudukan, seperti pengurusan administrasi kelahiran, kematian, perpindahan, dan upacara-upacara adat dan agama oleh warga setempat. Hal tersebut dalam konsep desa adat yang dianut di Bali, diatur dan diurus melalui seorang perangkat desa yang menjadi jembatan antara masyarakat dengan pemerintahan desa atau kecamatan. Atas dasar hal tersebut, aktor yang berfungsi dalam urusan tersebut pun keberadaannya dapat tetap eksis di tengah-tengah masyarakat.

Dalam sistem administrasi desa pada umumnya, lembaga yang berada dibawah desa adalah RW dan RT itu sendiri. Namun di dalam konsep administrasi kedesahan adat di Bali, lembaga atau perangkat dibawah desa disebut dengan banjar adat. Dimana dalam satu desa dapat memiliki beberapa banjar adat dibawahnya. Banjar adat secara struktur mirip dengan RT sebagai satuan organisasi masyarakat terkecil di bawah desa. Satu banjar adat terdiri dari beberapa kepala keluarga yang tergabung di dalamnya yang memiliki program dan organisasi masyarakat internal lainnya untuk mendukung kegiatan banjar adat tersebut. Setiap banjar adat memiliki

seorang kepala atau pemimpin yang disebut dengan kelian banjar. Peran kelian banjar tidak hanya mencakup urusan keadministrasian masyarakatnya tetapi juga secara luas dalam pembangunan dan perkembangan banjar adat dan desa. Namun demikian, berbeda dengan perangkat desa pada umumnya, perangkat desa adat bekerja secara sukarela, tanpa digaji dan dipilih masyarakat atas dasar kepercayaan dan aturan tidak tertulis yang diyakini masyarakat. Namun demikian, dengan adanya perbedaan antara desa dinas dan desa adat, kemudian menimbulkan perbedaan dan pembagian tugas antara kepala atau kelian dusun dengan kelian banjar adat itu sendiri.

Jumlah desa *pakraman* yang ada di Provinsi Bali sampai dengan tahun 2017 terdapat 1.488 desa *pakraman*. Salah satu daerah di Bali yang memiliki *desa pakraman* terbesar yaitu Kota Denpasar. Menurut data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Bali (2017), Desa *Pakraman* Denpasar merupakan Desa *Pakraman* terbesar yang ada di Kota Denpasar, terutama di Kecamatan Denpasar Barat. Adapun jumlah *banjar pakraman* yang ada di Kecamatan Denpasar Barat yakni 93 *banjar pakraman*. Desa *pakraman* dan *banjar pakraman* tersebut masing-masing memiliki wewenang untuk mengurus administrasi kedesaan mereka tergantung hukum dan adat yang berlaku setempat. Dari banyaknya desa dan *banjar pakraman* yang ada di Kecamatan Denpasar Barat, salah satunya adalah Desa Tegal Kertha yang memiliki *Banjar Pakraman* Muliawan. Desa yang dulu akrab disebut Perumnas ini terletak di tengah-tengah kehidupan perkotaan di Kota Denpasar. Desa Tegal Kertha memiliki luas wilayah 35 ha, terdiri dari 8 dusun, dengan total

jumlah penduduk 21.663 orang yang terdiri dari 10.769 laki-laki dan 10.894 perempuan (Badan Pusat Statistik Kota Denpasar, 2016).

Dua fungsi desa sebagai desa dinas dan adat selanjutnya menimbulkan kerancuan dan kebingungan di masyarakat. Dalam urusan administrasi di Desa Tegal Kertha bahkan dalam urusan dinas diperlukan peran serta adat sebagai pendamping serta pengawal kegiatan tersebut. Hal tersebut ketika berkaitan dengan masyarakat, seringkali masyarakat kebingungan akan alur urusan administrasi yang harus dilalui apakah adat atau dinas terlebih dahulu. Seperti contohnya saat ada pernikahan terutama untuk umat Hindu. Dalam rangka pelaksanaan upacara pernikahan, warga terlebih dahulu melalui prosesi adat yang mana pernikahannya disaksikan oleh kelian adat dan dinyatakan sah secara adat, kemudian pernikahan tersebut akan dilaporkan dari kelian adat ke desa pakraman yang nantinya akan mendapat surat keterangan atau surat rekomendasi pengurusan ke dinas atau catatan sipil. Melalui surat dari desa pakraman tersebut kemudian warga dapat melaporkan pernikahannya secara formal ke dinas. Hal tersebut sebenarnya telah dijelaskan pada *Awig-awig Desa Pakraman* dan juga *Awig-awig Banjar Adat Muliawan* bahwa fungsi adat sebagai saksi proses administrasi sangatlah penting. Namun demikian dengan panjangnya alur pengurusan keadministrasian tersebut, masyarakat yang kurang paham kemudian mengalami kebingungan dan memperlambat proses pengurusan administrasi yang mana akan merugikan masyarakat itu sendiri.

Selain hal tersebut, kebingungan di masyarakat juga disebabkan karena ketidaktahuan masyarakat akan pentingnya perangkat adat di Desa Tegal Kertha.

Dengan adanya modernisasi, pergeseran kebudayaan bukanlah hal yang tidak mungkin terjadi. Hal ini kemudian menyebabkan keraguan di masyarakat akan eksistensi perangkat adat. Belum lagi kurang adanya sosialisasi yang intensif menyebabkan ketidaktahuan masyarakat. Namun demikian, desa ini masih tetap mempertahankan eksistensi sistem adat yang telah ada di Bali, termasuk juga dalam hal penyelenggaraan administrasi kedesan adat yang masih tetap eksis.

Berdasarkan uraian di atas, melihat beragam keunikan akan adanya desa adat serta administrasi kedesan adat tersebut serta pengaruh dan perbedaan fungsi dan tugas *kelian* dusun dengan *kelian* adat di masyarakat dalam hal pelaksanaan administrasi kedesan adat di Bali yang masih rancu dan tidak banyak dipahami oleh masyarakat, menurut penulis hal tersebut penting untuk selanjutnya dibahas dan diteliti lebih jauh demi mendapatkan informasi yang lebih jelas terkait hal tersebut. Dimana dalam tulisan kali ini, penulis memutuskan untuk membahas dan menganalisis lebih dalam terkait dengan administrasi kedesan adat yang ada di Bali, serta meneliti tentang fungsi dan tugas terkait dengan perangkat desa adat, terutamanya *kelian* dusun dan *kelian* adat dalam penyelenggaraan administrasi kedesan adat dengan melakukan penelitian di Banjar Pakraman Muliawan di Desa Tegal Kertha, Kecamatan Denpasar Barat dalam tulisan ini dengan judul ***“Analisis Fungsi dan Tugas Kelian Adat di Dalam Administrasi Kedesan Adat di Bali (Studi Kasus pada Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha, Kecamatan Denpasar Barat, Kota Denpasar)”***.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang di rumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Bali khususnya di Desa Tegal Kertha?
2. Bagaimanakah fungsi dan tugas kelian adat di dalam administrasi kedesaan adat di Banjar Adat Muliawan Desa Tegal Kertha?
3. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan administrasi kedesaan adat serta fungsi dan tugas kelian di Desa Tegal Kertha?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Bali.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis fungsi dan tugas kelian adat di dalam administrasi kedesaan adat di Bali

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian ini diharapkan dapat sebagai masukan atau bahan pertimbangan secara akademis maupun praktis sebagai berikut:

1. Kontribusi Akademis

Adapun kegunaan penelitian ini adalah dapat bermanfaat secara akademis sebagai berikut:

- 1) Sebagai media pengembangan keilmuan dalam Ilmu Administrasi Publik.
- 2) Sebagai sumbangan informasi bagi peneliti yang mempelajari fenomena terkait dengan administrasi kedesan adat yang ada di Provinsi Bali.
- 3) Sebagai sarana peningkatan wawasan, pengetahuan serta keterampilan terkait dengan administrasi kedesan adat.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Penulis

Penulis diharapkan dapat mendalami dan memperkaya wawasan tentang Desa khususnya tentang desa adat dan administrasi kedesan adat.

b. Bagi Mahasiswa

- 1) Sebagai sumbangan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya dan tertarik untuk mengangkat isu-isu seputar administrasi kedesan adat.
- 2) Dapat mengkritisi pelaksanaan administrasi kedesan adat dengan menggunakan teori-teori pada disiplin ilmu yang telah dipelajari.

c. Bagi Masyarakat

Mengetahui secara pasti tentang dasar pengaturan maupun tingkat keberhasilan pelaksanaan.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan adalah gambaran secara singkat antara bab satu dengan bab lainnya. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang dan alasan pemilihan judul, permasalahan yang dibahas dan pembahasannya, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan yang digunakan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dan digunakan sebagai dasar melakukan identifikasi masalah diantaranya teori: (a) perencanaan pembangunan, (b) administrasi pemerintahan, (c) administrasi pemerintahan desa, (d) administrasi kedesan adat.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode yang dipakai dalam penelitian, diantaranya jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan hasil dan pembahasan penelitian yang diperoleh di lapangan, dari hasil dan pembahasan penelitian akan diketahui fungsi dan tugas kelian adat dalam administrasi kedesan adat di Bali khususnya di Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha.

BAB V : PENUTUP

Bab ini menyajikan tentang kesimpulan dan keseluruhan pembahasan dan memberikan saran-saran yang dapat digunakan sebagai bahan perbaikan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perencanaan Pembangunan

1. Pengertian Perencanaan

Perencanaan adalah proses *continue*, yang terdiri dari keputusan atau pilihan dan berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu dimasa mendatang. Pada dasarnya segala kegiatan pembangunan itu baru akan terarah apabila dilandaskan pada suatu perencanaan pembangunan dan dikontrol, serta dievaluasi. Menurut Siagian (1983), perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka yang telah ditentukan.

Sementara itu menurut Westra (1982), perencanaan adalah aktivitas pokok dalam manajemen yang menggambarkan hal-hal yang akan dikerjakan dan cara mengerjakannya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Perkerjaaan perencanaan ini merupakan salah satu fungsi manajer, disamping fungsi-fungsi pokok lainnya, yaitu penggerakan dan pengontrolan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Soul M. Ketz, dalam Tjokroamidjojo (1987), bahwa perencanaan merupakan suatu hal yang sangat penting, yaitu

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan bagi kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.

2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.
3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memiliki kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*)
4. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, memilih urutanurutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan/kontrol.

2. Pengertian Pembangunan

Siagian (1983) mendefinisikan Pembangunan yaitu: “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Pembangunan dapat pula diartikan sebagai proses tindakan untuk mengubah kehidupan dan penghidupan penduduk, sehingga dapat memenuhi segala macam dan bentuk kebutuhan secara layak, bahkan mampu memenuhi peningkatan kebutuhan perkembangan penduduknya serta sesuai ilmu teknologi dan teknik yang semakin maju.

3. Perencanaan Pembangunan

Menurut Kuncoro (2004:9), “Perencanaan pembangunan merupakan upaya yang bertujuan untuk memperbaiki sumber daya publik yang tersedia untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dan publik dalam menciptakan nilai sumber daya swasta dan publik yang bertanggung jawab demi kepentingan pembangunan masyarakat yang menyeluruh”. Di dalam usaha pembangunan nasional, perencanaan pembangunan tidak hanya ditujukan terhadap pembangunan nasional, tetapi juga dimulai dari pembangunan regional atau daerah. Menurut Tjokroamidjojo (1995:131), perencanaan regional yang lengkap dan menunjang perencanaan pembangunan nasional direncanakan secara serasi kegiatan usaha nasional yang ada di daerah-daerah.

Dari berbagai kajian yang ada, dapat diasumsikan bahwa perencanaan itu merupakan sesuatu yang dinamis sesuai dengan kondisi dan arah yang akan dicapai. Perencanaan pembangunan tidak hanya diasumsikan bentuknya sebagai pembangunan fisik saja, tetapi juga pembangunan sumber daya manusia dan juga perekonomian. Perencanaan pembangunan sebagai proses yang dinamis tidak terlepas dari peran masyarakat yang terlibat di dalamnya dan juga pengaruh kebudayaan dan nilai lokal yang ada.

B. Administrasi Pemerintahan Desa

1. Pengertian Administrasi

Administrasi berasal dari kata *to administer* yang mempunyai arti sebagai *to manage* (mengelola) dan juga maknanya bisa membantu atau memberikan sebuah

jasa. Secara etimologis, administrasi sendiri memiliki arti sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga mencapai tujuan bersama yang sudah ditentukan dalam sebuah organisasi.

Menurut Siagian dalam Silalahi (2011:9) menjelaskan bahwa administrasi merupakan keseluruhan dari suatu proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan pada rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang lebih ditentukan sebelumnya. Sedangkan The Liang Gie dalam Silalahi (2011:9) bahwa administrasi merupakan segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Sejalan dengan itu menurut Nawawi dalam Indradi (2006:10) menjelaskan “bahwa administrasi merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.”

Dapat disimpulkan dari beberapa pendapat diatas bahwa pengertian mengenai administrasi mempunyai pengertian yang hampir sama, yaitu merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh satu individu ataupun lebih mempunyai satu tujuan yang sama dan kemudian melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang ingin dicapai. Dimana administrasi dapat dijelaskan sebagai fungsi yang menunjukkan keseluruhan tindakan dari sekelompok orang dalam satu kerjasama sesuai dengan fungsi-fungsi tertentu hingga tercapai tujuan. Kerjasama tersebut dilakukan berdasarkan oleh adanya kesepakatan-kesepakatan yang dilakukan sejak awal. Kesepakatan tersebut diikat oleh kekuatan hukum, ini merupakan sifat formal dari administrasi. Sifat formal ini akan terlihat ketika

membahas mengenai pembagian tugas, pola hubungan antar kelompok dan prosedur-prosedur bersifat formal yang harus dijalani. Formal sendiri merupakan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab disusun dan diikat oleh perjanjian (hukum) lisan atau tertulis.

2. Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris *publik administration* yang sering diartikan sebagai administrasi negara. Administrasi publik (*public administration*) dan pelayanan publik (*public service*) sangat berkaitan erat, dimana administrasi publik merupakan pengadministrasian pelayanan publik. Komponen dari administrasi publik sendiri merupakan organisasi dan manajemen. Menurut Dwight Waldo dalam Indradi (2008:12) “bahwa administrasi publik merupakan suatu manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintahan”. Sementara Rosenbloom dalam Darmadi (2009:11) menjelaskan mengenai administrasi publik merupakan pemanfaatan berupa teori-teori dan proses-proses manajerial, politik dan hukum, dimana digunakan untuk memenuhi mandat pemerintah legislatif, eksekutif dan yudikatif demi ketetapan sebuah fungsi sebagai keseluruhan bagi beberapa segmen masyarakat. Sedangkan menurut Wilson (1978) dalam Thoha (2008), administrasi publik dijelaskan sebagai suatu upaya yang lebih menaruh perhatian (*concern*) terhadap pelaksanaan suatu konstitusi ketimbang upaya membuatnya.

Dari beberapa pendapat dapat disimpulkan mengenai pengertian administrasi publik yang sebenarnya hampir sama yaitu suatu cara atau proses atau

upaya untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. Administrasi publik merupakan suatu kegiatan organisasi yang segala sesuatunya berhubungan dengan keputusan publik, dalam prosesnya memanfaatkan teori-teori yang ada untuk menjawab permasalahan yang ada dalam proses pencapaian tujuan agar dapat mewujudkan tujuan-tujuan bersama yang telah disepakati ingin dicapai sejak awal.

Administrasi publik mempunyai beberapa fungsi diantaranya yaitu fungsi kebijakan, pengaturan unsur-unsur, serta fungsi dinamika administrasi. Dimana fungsi-fungsi tersebut berkaitan dengan tujuan administrasi publik. Tujuan administrasi publik sudah disinggung di awal mempunyai tujuan yang mulia yaitu kesejahteraan sosial (*social welfare*). Tujuan yang mulia ini pada dasarnya menuntut untuk tata kelola daripada pemerintahan yang baik. Seiring dengan perkembangan jaman, tuntutan-tuntutan tersebut semakin besar menyebabkan tuntutan terhadap tata kelola pemerintahan yang baik pun juga semakin besar. Tata kelola pemerintahan yang baik juga dipengaruhi oleh perilaku daripada aparatur dalam sebuah organisasi ataupun instansi, dimana perilaku ini sangat berpengaruh penting dalam pemerintahan yang baik itu. Sejalan dengan hal tersebut, Liang Gie dalam Darmadi (2009:25) menjelaskan bahwa setiap petugas administrasi pemerintahan wajib mempunyai sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan akses etis. Setiap aparatur wajib mengembangkan dirinya agar nantinya mampu dalam menerapkan berbagai asas etis yang berasal dari kebijakan moral dalam tindakan jabatannya.

Sesuai dengan penjabaran diatas, administrasi publik dapat dikatakan sebagai landasan atau asas dasar dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan.

Administrasi publik memberikan batas-batas pelaksanaan dan kriteria yang harus dicapai dalam rangka pelaksanaan administrasi pemerintahan yang baik. Tidak hanya terbatas pada pelaksanaan administrasi pemerintahan pusat tetapi juga pemerintahan dibawahnya sampai dengan pelaksanaan administrasi pemerintahan desa yang kini telah diakui secara mandiri dan mempunyai hak otonomi dalam pemerintahannya.

3. Administrasi Pemerintahan

Seringkali administrasi disamakan dengan administrasi pemerintahan. Wirjono dalam Wanusmawatie (2012:3) menyampaikan oleh karena *administratie* dan *bestuur* merupakan kata searti dan *bestuur* dalam bidang kenegaraan umumnya diterjemahkan dalam istilah “pemerintahan”, maka dalam jenis pengertian paragraf ini administrasi disamakan dengan pemerintahan.

Sedangkan menurut Saparin dalam Wanusmawatie (2012:4) bahwa administrasi pemerintahan berasal dari Bahasa Inggris yaitu *Administration* atau *Bestuur Administration* yang berasal dari Bahasa Belanda. Administrasi pemerintahan sendiri dapat diartikan, antara lain:

1. Adanya badan-badan/institusi yang melakukan pengendalian pada fungsi-fungsi administrasi. Hal ini ditunjukan agar terwujud tujuan bersama yang telah dari awal disepakati.
2. Menerapkan prinsip-prinsip dan perilaku administrasi negara agar terwujud dalam tertib administrasi.

Dari kedua pendapat diatas terdapat perbedaan dalam mengartikan administrasi pemerintahan. Namun jika dilihat dari pendapat Saparin diatas, memperlihatkan kontrol yang harus dilakukan terhadap instansi pada sektor pemerintahan (birokrasi). Administrasi negara dengan administrasi pemerintahan satu sama lain berkaitan namun untuk lokus dan fokus keduanya memiliki perbedaan. Lokus dari administrasi pemerintahan lebih sempit dibanding dengan administrasi negara/publik, oleh karena itu administrasi pemerintahan cenderung mengarah pada administrasi di level eksekutif seperti halnya pemerintah pusat, provinsi sampai pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa hingga kantor kelurahan dan camat. Sedangkan pada administrasi negara/publik lokusnya mencakup lebih luas eksekutif, legislatif, yudikatif serta bidang inspektif di Indonesia.

Fungsi dari administrasi negara dapat juga dijadikan sebagai fokus dari administrasi pemerintahan. Menurut Zauhar dalam Wanusmawatie (2012:6) beberapa fungsi yang dapat dijadikan menjadi fokus administrasi antara lain:

1. *Planning*, kegiatan ini meliputi penelitian, peramalan, penentuan tujuan, perumusan kebijakan, pengembangan program dan menetapkan prosedur tata kerja.
2. *Organizing*, membagi kegiatan organisasi kemudian mengelompokkan ke dalam golongan yang sejenis dan membagikan pekerjaan tersebut kepada pegawai yang ahli di bidangnya.
3. *Staffing*, mampu melihat sumber daya manusia dan material yang tersedia yang dilihat dari kualitas, kuantitas, dan varitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan suatu organisasi.
4. *Directing*, berhubungan dengan kegiatan yang dilakukan bawahan untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam organisasi.
5. *Controlling*, berhubungan dengan pengukuran hasil kerja yang dibandingkan dengan perencanaan. Hal ini digunakan untuk mengetahui gap yang terjadi waktu pelaksanaannya. Kemudian nantinya akan dievaluasi serta diberikan solusi untuk mengatasi gap tersebut.

Dari ke lima asas etis dalam administrasi pemerintahan wajib diterapkan oleh setiap petugas pemerintahan atau aparatur negara dalam melaksanakan tugas sesuai dengan jabatannya.

4. Administrasi Pemerintahan Desa

Selain administrasi pemerintahan yang telah dibahas sebelumnya, terdapat juga administrasi pemerintahan desa, dimana administrasi ini berhubungan dengan segala hal yang berkaitan dengan pemerintahan desa. Menurut Saparin dalam Wanumawatie (2012:9) bahwa administrasi pemerintahan desa merupakan segala kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan desa yang terdiri dari tugas-tugas kewajiban, tanggung jawab, dan hubungan kerja, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur. Sejalan dengan pendapat diatas, menurut Siswanto (1988:10) bahwa administrasi pemerintahan desa adalah serangkaian kegiatan penataan usaha kerjasama sekelompok orang (aparatur desa) untuk mencapai tujuan pemerintahan desa.

Dapat disimpulkan dari pendapat di atas bahwa administrasi pemerintahan desa merupakan segala kegiatan administrasi yang berhubungan pada pemerintahan desa yang dimana kegiatan tersebut harus dijalankan sesuai dengan peraturan yang ada. Hal ini dikarenakan peraturan/hukum tersebut telah dibuat berdasarkan prinsip-prinsip ilmu administrasi. Kemudian administrasi pemerintahan desa mempelajari struktur organisasi, personil (aparatur desa), pembagian tugas dan wewenang, keuangan desa, dan lain seterusnya.

Pemerintahan desa yang baik apabila pemerintahannya berjalan dengan benar dan lancar. Menurut Nurcholis dalam Wanumawatie (2012:9) bahwa pemerintahan desa yang berjalan dengan lancar didukung oleh administrasi yang benar, rapi, dan tertib sehingga mampu memberikan data dan informasi yang mudah serta sistematis yang berguna untuk pengambilan keputusan, pembuatan rencana, kontrol kegiatan, evaluasi, dan komunikasi.

a. Pengertian Desa

Secara umum desa merupakan tempat tinggal bermukimnya penduduk dengan “peradaban” yang lebih terbelakang ketimbang kota, dan sebagian besar penduduknya masih menganut kebudayaan dan adat yang masih kental. Desa seringkali dianggap sebagai kaum tradisional karena adaptasi teknologi yang masih kurang dibandingkan dengan kota. Dilihat dari segi etimologinya, kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, *deca* yang mempunyai arti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Biasanya mempunyai ciri dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah dan mata pencaharian yang umumnya bertani. Menurut Widjaja (2003:3) menyatakan bahwa desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Pengertian lainnya dapat dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993:200), menyebutkan bahwa Desa:

- a. Sekelompok rumah di luar kota yang mempunyai kesatuan, kampung; dusun;
- b. Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman) sebagai lawan kota;
- c. Tempat; tanah; daerah

Dilihat dari sudut pandang hukum dan politik yang lebih menekankan pada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan masyarakat, desa dipahami sebagai suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa, memiliki wewenang dan mengadakan pemerintah sendiri (Kartohadikoesoemo, 1984). Sedangkan menurut Widjaja (2001:44) adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan beberapa daerah di kabupaten.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa desa merupakan tempat tinggal, tempat asal, dan tempat kelahiran sebagian besar masyarakat Indonesia yang mempunyai dasar hukum yang jelas. Desa sendiri merupakan bagian terkecil dari sistem pemerintahan Indonesia yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri desanya. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Meskipun desa merupakan bagian terkecil dari sistem pemerintahan, apabila kemandirian desa dalam mengatur dan mengelola dengan baik terhadap potensi yang ada, desa juga juga memiliki potensi besar untuk pembangunan Indonesia. Sejalan dengan pendapat diatas dalam Undang-Undang Desa No.6 Tahun 2014 juga dijelaskan bahwa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa mempunyai nilai strategis dapat dilihat dari posisi desa dapat mempengaruhi tujuan pembangunan, sebab:

- a) Desa merupakan tempat pembinaan dan penggalangan partisipasi masyarakat di dalam berbagai bidang
- b) Desa sebagai basis sumber data dan informasi yang sangat erat bagi pelayanan pembangunan
- c) Desa merupakan benteng yang dapat diandalkan sebagai pusat pembinaan kesejahteraan bangsa dalam rangka memperkuat pertahanan nasional (IRE, 2003)

b. Regulasi Desa

Regulasi atau undang-undang tentang Desa memiliki perjalanan yang panjang, sebelumnya undang-undang desa diatur oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Kemudian Undang-undang yang kini berlaku yaitu Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa lebih membahas mengenai desa, dimana desa merupakan unit terkecil dari sistem pemerintahan Indonesia. Peraturan desa dalam undang-undang ini mempunyai tujuan untuk memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan

keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa; mendorong prakarsa, gerakan dan partisipasi masyarakat desa untuk mengembangkan potensi dan aset desa guna kesejahteraan; membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien, dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan memperkuat masyarakat desa sebagai subyek pembangunan.

Kewenangan yang dimiliki oleh desa merupakan kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat.

Tabel 1. Kewenangan Desa menurut UU No. 32/2004 dan UU No. 6/2014

UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa	Kewenangan berdasarkan hak asal usul
Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa	Kewenangan lokal berskala desa

Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota	Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah, provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota
Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa	Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

(sumber: Eko, 2014: 97)

Desa mempunyai kedudukan di wilayah Kabupaten/Kota, dalam pasal 6 dijelaskan pula mengenai jenis desa bahwa desa terdiri atas desa dan desa adat, kemudian dalam penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Dalam mengatur dan mengelola desa dan potensi desa diberikan kewenangan yang seluas-luasnya namun desa harus tetap mematuhi undang-undang yang ada. Desa diberikan kewenangan di bidang penyelenggaraan dalam pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan yang ada di desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan pada prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat.

Pada pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa kewenangan desa meliputi:

- a) Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b) Kewenangan lokal berskala desa;
- c) Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Dalam menjalankan kewenangannya, desa mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dalam menjalankan pemerintahan desanya. Terdapat dua kewenangan diterapkan dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan desa di Indonesia. Kewenangan tersebut adalah kewenangan generik (asli) atau *self governing community* dan kewenangan devolutif atau *local self government*. Memahami *self governing community* tidak bisa terlepas dari sejarah komunitas lokal yang ada di seluruh Indonesia. Terlihat bahwa komunitas lokal atau masyarakat adat yang ada di Indonesia memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan komunitas lokal atau masyarakat adat yang bersifat tradisional dan melakukan kontrol terhadap tanah ulayat secara mandiri dan sesuai dengan sistem yang dikembangkan sendiri. Hal ini terjadi dan terus berjalan secara alamiah serta dipertahankan sesuai dengan tradisinya (Suwaryo, 2011). Konsep *self governing community* merupakan komunitas atau masyarakat adat yang memiliki pemerintahan sendiri yang khas dan tidak

terikat dengan pemerintahan yang lain. Pemerintahan yang didasarkan terhadap keadaan adat istiadat dan kebudayaan daerah atau komunitas.

Pemerintah daerah dalam *Local Self Government* berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* ini diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu (Djaenuri, 2014). Hal ini dikarenakan Pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut. Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan subsistem dari sistem pemerintahan Negara.

Adapun dan kewajiban dari desa yang harus dilaksanakan sesuai dengan pasal No. 6 Tahun 2017 tentang Desa bahwa desa berhak:

- a) Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- b) Menetapkan dan mengelola kelembagaan desa; dan
- c) Mendapatkan sumber pendapatan.

Serta dalam pelaksanaannya desa juga mempunyai kewajiban yang harus dijalankan yaitu:

- a) Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d) Mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa; dan
- e) Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.

Dengan adanya undang-undang dan format baru mengenai desa, desa dapat mengelola dan mengatur desa dan potensi desanya dengan baik. Serta juga menciptakan kemandirian bagi desa dan meningkatkan partisipasi masyarakat yang ada di desa untuk aktif dalam mengelola dan mengatur desanya. Dalam partisipasi masyarakat harus terdapat keseimbangan antara perempuan dan laki-laki. Dengan begitu dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat desanya. Perkembangan ini menggambarkan bahwa desa melalui perangkat dan organisasinya harus mampu dan dapat menyesuaikan dirinya dengan perubahan pengelolaan desa yang baru ini.

Pembangunan desa menyesuaikan dengan format pembangunan nasional dimana dalam pembangunan tersebut harus didahului dengan adanya perencanaan. Perencanaan jangka menengah desa mempunyai jangka waktu yang sama dengan masa pemerintahan kepala desa yaitu enam tahun dan

perencanaan pembangunan tahunan desa. Perencanaan desa tersebut memprioritaskan kebutuhan desa yang melengkapi:

- a) Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
- b) Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
- c) Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
- d) Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
- e) Peningkatan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

c. Pemerintahan Desa

Desa terbentuk sebagai tempat tinggal bagi kelompok disebabkan karena naluri ilmiah untuk mempertahankan kelompoknya. Dimana dalam kelompok tersebut terjalin sendi-sendi yang melandasi hubungan kekerabatan serta kekeluargaan, dan itu semua dikarenakan tempat tinggal yang berdekatan dan karena kesamaan kepentingan. Pembentukan desa mempunyai tujuan untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan kemajuan pembangunan.

Desa tidak terlepas dengan pemerintahan desa, dimana dalam melaksanakan wewenang dan mengelola sebuah desa diperlukan adanya pemerintahan desa. Pemerintah desa merupakan pemerintah terendah langsung dibawah camat dan pemerintahan desa berhak menyelenggarakan dan

mengelola rumah tangganya sendiri seluas-luasnya dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun tetap menaati Perundang-undangan yang ada. Dijelaskan dalam Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa pemerintah Desa adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Menurut Rozaki dkk (2005:20), pemerintah desa adalah organisasi pemerintah yang terendah merupakan *Grass root* dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki empat kewenangan antara lain:

1. Kewenangan Generik (asli), sering disebut hak atas usul yang melekat pada desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*).
2. Kewenangan *Devolutif*, merupakan kewenangan yang melekat pada desa karena posisinya ditegaskan sebagai pemerintahan lokal (*local self government*).
3. Kewenangan *Distributif*, yakni kewenangan bidang pemerintahan yang dibagi oleh pemerintah kepala desa.
4. Kewenangan “*Negatif*”, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan dan pemerintah jika tidak disertai oleh pendukungnya atau jika tugas tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.

Dapat disimpulkan dari beberapa pendapat diatas bahwa pemerintahan desa adalah salah satu bentuk pemerintahan yang terendah dari sistem pemerintahan Indonesia yang diberikan kewenangan-kewenangan dalam

mengatur urusan dan rumah tangganya sendiri. Dimana dalam proses pemerintahan desa antara usaha masyarakat desa dengan pemerintahan desa dipadukan untuk mewujudkan kemandirian desa dan meningkatkan taraf hidup kesejahteraan rakyat. Di Indonesia sendiri, dengan banyaknya kebudayaan dan adat yang ada, beberapa desa di Indonesia menerapkan bentuk kewenangan pemerintahan *self governing community* yang mana menganut kearifan lokal dan adat daerah masing-masing dalam melaksanakan administrasi pemerintahannya, salah satunya adalah desa adat di Bali atau disebut dengan *desa pakraman*.

d. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh pemerintah desa, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa berdasarkan pada asas:

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggaraan pemerintahan;
3. Tertib kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efektivitas dan efisiensi;
9. Kearifan lokal;
10. Keberagaman; dan

11. Partisipatif

Pemerintah desa yang merupakan penyelenggaraan dari pemerintahan desa sesuai dengan penjelasan di atas dan juga sesuai dengan pasal 23 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa pemerintah desa adalah Kepala Desa dan juga dibantu perangkat desa serta BPD.

a. Kepala Desa

1. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Terkait dengan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan sebagai berikut:

a) Tugas kepala desa

Terkait dengan tugas kepala desa, disebutkan pasal 26 ayat (1) dalam undang-undang desa kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

b) Wewenang kepala desa

Terkait dengan wewenang kepala desa, dalam pasal 26 ayat (2) dalam Undang-undang Desa menyebutkan dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa memiliki wewenang, yaitu:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa
3. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa

4. Menetapkan peraturan desa
5. Menetapkan anggaran pendapatan belanja desa
6. Membina kehidupan masyarakat desa
7. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
8. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa.
9. Mengembangkan sumber pendapatan desa
10. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
11. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa
12. Memanfaatkan teknologi tepat guna
13. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif
14. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

c) Kewajiban kepala desa

Terkait dengan kewajiban dari kepala desa dalam pasal 26 ayat (4) tentang desa menyebutkan dalam tugasnya kepala desa berkewajiban:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika

2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
4. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender
6. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme
7. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa
8. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik
9. Mengelola keuangan dan aset desa
10. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa
11. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa
12. Mengembangkan perekonomian masyarakat desa
13. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa
14. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di desa
15. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup, dan
16. Memberikan informasi kepada masyarakat desa.

b. Perangkat Desa

Pelaksanaan pemerintahan desa, kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang bekerja di dalam pemerintahan desa. Perangkat desa sendiri terdiri dari:

- a. Sekretaris desa
- b. Pelaksanaan kewilayahan, dan
- c. Pelaksanaan teknis.

Tugas dari perangkat desa adalah membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas beserta kewenangannya. Perangkat desa dapat diangkat dan diberhentikan oleh kepala desa, dan dalam melaksanakan tugasnya perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa. Dijelaskan dalam pasal 50 ayat (1) perangkat desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 diangkat dari warga desa yang memenuhi persyaratan:

- a. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;
- b. Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
- c. Terdaftar sebagai penduduk desa dan bertempat tinggal di desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan
- d. Syarat lain yang ditentukan dalam peraturan daerah kabupaten/kota.

Ketentuan dari perangkat desa lebih lanjutnya juga dijelaskan dalam peraturan daerah kabupaten/kota berdasarkan peraturan pemerintah.

c. BPD (Badan Permusyawaratan Desa)

BPD (Badan Permusyawaratan Desa) merupakan mitra kepala desa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Fungsi dari badan permusyawaratan

desa sesuai dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 adalah membahas dan menyikapi rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, dan melakukan pengawasan kinerja kepala desa.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- c. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
- d. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. Menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- f. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan menjaga lembaga kemasyarakatan Desa.

C. Administrasi Kedesaan Adat

1. Pengertian Desa Adat

Selain pengertian administrasi desa dan pemerintahan desa yang telah dijabarkan sebelumnya, terdapat istilah lain terkait dengan desa, yaitu desa adat.

Sebelum lebih jauh membahas terkait dengan administrasi kedesaan adat, ada baiknya memahami terlebih dahulu pengertian dari desa adat itu sendiri. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dikatakan sebagai suatu kesatuan masyarakat yang memiliki hak tradisional masing-masing yang dimana penamaan desa atau desa adat disesuaikan dengan daerah masing-masing. Desa adat sendiri dapat diartikan sebagai suatu asal/tempat tinggal kelompok masyarakat yang memiliki ciri khas dan landasan kehidupan bermasyarakat berdasarkan tradisi turun temurun dan mempunyai pengaruh kental dari budaya dan keagamaan setempat. Menurut Hadi dalam Jurnal Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali, menjelaskan desa adat mempunyai identitas unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakannya dengan kelompok sosial lain.

Di Bali sendiri, desa merupakan masyarakat hukum adat dan agama (Hukum Hindu) yang telah ada sejak zaman dahulu. Mulai tahun 1908 ketika penjajahan Belanda mulai di Bali dibentuklah satuan-satuan ketatanegaraan baru yang disebut Dinas, sementara desa yang lama disebut Desa Adat. Desa adat mengalami perkembangan hingga munculnya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman yang dimana penggunaan istilah desa adat diganti dengan desa pakraman. Menurut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, penggantian istilah desa adat menjadi desa pakraman menimbang kenyataan bahwa desa adat merupakan suatu struktur kesatuan masyarakat yang telah ada di Bali sejak zaman dahulu dan bergerak secara dinamis mengikuti perubahan zaman yang ada. Dalam Perda tersebut juga dijelaskan bahwa desa *pakraman* sebagai

kesatuan masyarakat hukum adat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu dan nilai-nilai budaya yang hidup di Bali sangat besar peranannya dalam bidang agama dan sosial budaya sehingga perlu diayomi, dilestarikan, dan diberdayakan.

Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Seiring dengan perubahan zaman, desa adat tidak hanya memiliki fungsi untuk memupuk nilai-nilai agama dan tradisi yang ada di Bali tetapi juga semakin kompleks nya fungsi dari desa itu sendiri yang meliputi berbagai aspek kehidupan bermasyarakat di Bali, seperti keamanan, ketertiban, dan juga administrasi.

Dari penjabaran diatas, dapat disimpulkan bahwa desa adat telah ada lama sejak jaman dahulu yang dimana bentuk dari desa ini tetap dipertahankan oleh masyarakat setempat walaupun mengalami modifikasi untuk menyesuaikan dengan perubahan zaman yang ada. Desa adat dilandasi oleh kesamaan nilai tradisi dan adat kebudayaan yang dijunjung oleh kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal di daerah yang sama, yang dimana dalam penyelenggaraan desanya sendiri didasari atas nilai kebudayaan dan keagamaan setempat. Dengan adanya banyak produk hukum

yang menjelaskan terkait dengan desa adat atau desa pakraman ini membuktikan bahwa pelaksanaan desa adat telah legal dan disahkan secara hukum.

2. Administrasi Kedesaan Adat

Setelah melihat penjabaran sebelumnya tentang desa adat dan keunikannya, tentu saja desa adat sendiri memiliki perbedaan dalam tata kelola pemerintahan serta administrasinya. Perbedaan ini terjadi karena adanya penerapan konsep-konsep adat dan keagamaan yang dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan dan administrasi desa setempat yang dimana menjadikannya ciri khas satu sama lain. Sebelum membahas lebih jauh tentang desa adat dan administrasi kedesaan adat, ada baiknya kita memahami terlebih dulu makna adat itu sendiri. Purwita (1984) menjelaskan kata adat bukanlah kata yang berasal dari bahasa Indonesia atau bahasa-bahasa daerah di Indonesia, melainkan dari kata dalam bahasa Arab yang menurut Van Vollenhoven berarti kebiasaan. Dalam bahasa-bahasa Indonesia pada berbagai suku atau golongan, dipakai istilah-istilah yang bermacam-macam yaitu di daerah Gayo: odot; di daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur : adat atau ngadat; di daerah Minangkabau lembago atau adat-lembago; di daerah Minahasa dan di daerah Maluku dipakai istilah adat-kebiasaan; di daerah Batak Karo dipakai istilah basa atau bicara yang merupakan kebiasaan dan kesusilaan (B. Muhammad, 1978, 11 dalam Purwita, 1984).

Di Bali kata adat mulai dikenal sejak zaman penjajahan Belanda sekitar permulaan abad ke-20 yang diartikan sebagai kebiasaan-kebiasaan yang telah melembaga di masyarakat yang berlangsung turun-temurun. Demikian pula istilah desa adat, baru dipopulerkan sejak zaman pemerintahan Belanda di Bali untuk

membedakannya dengan desa dinas yang dibentuk oleh Belanda. Adat itu sendiri berasal dari aturan-aturan atau kebiasaan yang dianggap telah patut yang disepakati bersama sebagai aturan tata tertib dalam kehidupan bermasyarakat dan disertai dengan adanya tindakan atau sanksi yang dilaksanakan oleh kelian adat (di beberapa desa disebut bendesa, bendesa adat, atau kelian desa) (Purwita, 1984). Ketika membahas desa adat, daerah yang masih cukup kental dan awet dalam menerapkan konsep ini tentu saja di Provinsi Bali.

Berbicara mengenai desa di Bali, terdapat dua pengertian yang didapatkan dari istilah desa, yaitu desa dinas dan desa pakraman. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, desa dinas dinyatakan sebagaimana dalam pengertian desa yaitu merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara desa pakraman dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman pada pasal 1 ayat (4) dijelaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

a. Penyelenggaraan Administrasi Kedesaan Adat

Dalam penyelenggaraan administrasi kedesaan adat, perlu kita ketahui terlebih dahulu susunan/struktur organisasi dari desa adat itu sendiri. Purwita

(1984) menjelaskan bahwa susunan desa adat di Bali dapat dibedakan atas dua jenis yaitu: desa adat yang terdiri dari beberapa banjar (kelompok masyarakat yang lebih kecil yang terdiri dari sejumlah kepala keluarga) dan desa adat yang terdiri dari hanya satu banjar. Desa adat/pakraman dipimpin oleh seorang pimpinan yang disebut *Bendesa* Adat atau *Kelian* Desa Adat. Pada Desa Adat yang memiliki wilayah luas dan warga yang banyak maka desa itu dibagi menjadi beberapa *Banjar* Adat atau *Banjar* Sukaduka yang dimana *Banjar* Adat tersebut dipimpin oleh seorang *Kelian* Adat dan pembantu-pembantunya yang biasa disebut dengan Prajuru, layaknya pada tingkatan Desa Adat.

Menurut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman*, desa *pakraman* mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. membuat *awig-awig*;
- b. mengatur *krama* desa;
- c. mengatur pengelolaan harta kekayaan desa;
- d. bersama-sama pemerintah melaksanakan pembangunan di segala bidang terutama di bidang keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan;
- e. membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan, dan mengembangkan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan daerah pada khususnya, berdasarkan "*paras-paros, sagilik-saguluk, salunglung-sabayantaka*" (musyawarah- mufakat);
- f. mengayomi *krama* desa.

Selain tugas yang dimiliki oleh desa adat, dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 juga membahas mengenai wewenang dari desa adat itu sendiri. Adapun wewenang dari desa adat/pakraman adalah sebagai berikut:

- a. menyelesaikan sengketa adat dan agama dalam
- b. lingkungan wilayahnya dengan tetap membina kerukunan dan toleransi antar krama desa sesuai dengan *awig-awig* dan adat kebiasaan setempat;
- c. turut serta menentukan setiap keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang ada di wilayahnya terutama yang berkaitan dengan *Tri Hita Karana*;
- d. melakukan perbuatan hukum di dalam dan di luar desa *pakraman*.

Dari penjabaran tugas dan wewenang desa adat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa desa adat memiliki kekuatan hukum yang sama dengan bentuk desa biasa. Namun demikian, desa adat memiliki kemandirian di bidang administrasi dan hukum oleh karena adanya hukum adat tersendiri yang dijadikan acuan dalam segala tindakan yang dilakukan dalam lingkup kemasyarakatan dalam konsep desa pakraman atau desa adat itu sendiri.

Dilihat dari segi banyaknya pejabat puncak yang memegang pimpinan dalam pemerintahan sehari-hari, maka sistem pemerintahan desa adat di Bali dapat dibedakan atas tiga tipe (Purwita, 1984), yaitu:

(a) Pemerintahan tunggal

Desa adat yang pejabat puncaknya terdiri dari satu orang saja (seorang Bendesa), seperti yang pada umumnya terdapat pada desa-desa di daerah

Bali dataran, disebut suatu desa adat yang menganut sistem pemerintahan tunggal.

(b) Pemerintahan kembar

Desa adat yang puncaknya terdiri dari dua orang seperti yang terdapat pada desa Margatengah, Panyabangan, Bayung Gede dan lain-lainnya di mana pimpinan desa adat berada pada dua orang Bayan, disebut suatu desa adat yang menganut sistem pemerintahan kembar.

(c) Pemerintahan kolektif

Desa adat yang pejabat puncaknya terdiri dari suatu dewan seperti yang terdapat pada desa Tenganan Pagringsingan, disebut suatu desa adat yang menganut sistem pemerintahan kolektif.

b. Perangkat Desa Adat

Selain konsep desa adat, administrasi kedesaan adat mengandung lembaga tradisional adat yang dimana membantu penyelenggaraan administrasi kedesaan. Masyarakat dan pemerintah desa diberikan kesempatan untuk membentuk lembaga adat dalam upaya pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat yang sesuai dengan pembangunan juga pembentukan lembaga kemasyarakatan dalam pemerintahan sesuai dengan kebutuhan (Widjaja, 2003). Menurut Purwita (1984) menjelaskan pengertian lembaga adat adalah suatu lembaga hukum dan desa adat adalah suatu masyarakat hukum desa.

Di Bali perangkat desa adat lazimnya disebut Prajuru Desa Adat, yang dimana fungsinya untuk keperluan mengatur hubungan antara krama (anggota

desa adat) yang satu dengan krama yang lainnya, antara krama dengan lingkungan tempat tinggalnya, begitu juga hubungan antara krama dengan Tuhan. Adapun istilah dari prajuru desa adat ini tidaklah sama di tiap-tiap desa. Hal itu terjadi karena adanya perbedaan pengaruh yang diserap oleh masing-masing desa. Menurut Purwita (1984), ada tiga jenis desa dibedakan penerapan pengaruh dan nilai yang dianut, yaitu:

1. Desa Apanage yaitu desa-desa yang memakai sistem kemasyarakatan mengikuti pola tata kemasyarakatan Majapahit.
2. Desa Bali Aga (Bali mula) yaitu desa-desa tua yang masih kuat memegang sistem serta adat-istiadatnya dan tidak atau sedikit terkena pengaruh Majapahit.
3. Desa Baru yaitu desa-desa yang timbul karena akibat dari perpindahan penduduk yang semula didorong oleh keinginan untuk mendapatkan lapangan penghidupan.

Walaupun terdapat perbedaan penggunaan istilah dan nilai yang dianut masing-masing desa adat, umumnya tiap desa memiliki perangkat desa dan lembaga adat yang serupa yang terdiri dari banjar adat, prajuru desa, majelis desa pakraman, dan pacalang.

1. Banjar Adat

Dalam konsep desa adat yang dianut di Provinsi Bali, terdapat lembaga adat yang disebut dengan banjar pakraman atau banjar adat. Menurut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, banjar pakraman

adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari desa pakraman. Dalam E-Journal “Acta Diurna” (2015), Banjar adat dijelaskan sebagai institusi atau lembaga sosial keagamaan merupakan salah satu faktor pembangun peradaban dunia, sehingga lembaga keagamaan sangat menarik untuk dikaji mulai dari sejarah munculnya, ideologi, tujuan dan peranan dalam masyarakat. Banjar adat dengan sistem kekerabatan dan budaya gotong royong yang khas kini menjelma menjadi lembaga tradisional yang sarat akan nilai-nilai agama, adat, seni dan budaya.

Di bidang agama, banjar adat berfungsi sebagai lembaga yang mengatur dan mengorganisir pelaksanaan upacara/ritual keagamaan di tingkat desa. Di bidang adat, seni dan budaya, fungsi banjar adat sangat tampak saat ada aktifitas adat seperti perkawinan dan kematian. Banjar adat juga menjadi wadah pelestarian seni budaya Bali. Di bidang ekonomi, banjar adat menjadi mitra kerja pemerintah untuk meningkatkan mutu hasil pertanian melalui penyuluhan oleh pemerintah terkait. Banjar adat juga ikut bertanggungjawab atas keamanan masyarakat dengan memberdayakan Pecalang yang dipilih dari masing-masing banjar adat. Banjar adat juga dipandang cukup efektif untuk dilibatkan dalam aktifitas politik seperti kampanye dan penyelenggaraan pemilu.

2. Prajuru Desa

Adapun dalam suatu desa pakraman dipimpin oleh seorang prajuru desa pakraman yang dimana dipilih dan atau ditetapkan oleh krama desa pakraman menurut aturan yang ditetapkan dalam awig-awig desa pakraman masing-masing. Prajuru Desa Adat merupakan perangkat desa adat yang berfungsi untuk senantiasa menjaga kesuciaan dan keselarasan serta keserasian kehidupan dalam desa adat

dengan menjaga ketertiban, keamanan dalam arti yang dinamis bersama-sama segenap anggota masyarakat adatnya, guna mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin. Dalam melaksanakan tugasnya, Prajuru desa adat berpegang kepada aturan-aturan yang ditentukan dalam awig-awig yang didalamnya memiliki satuan-satuan Kahyangan Tiga.

Struktur dan susunan prajuru desa pakraman diatur dalam awig-awig desa pakraman. Menurut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001, tugas dari prajuru desa pakraman dijabarkan sebagai berikut:

- a. melaksanakan awig-awig desa pakraman;
- b. mengatur penyelenggaraan upacara keagamaan di desa pakraman, sesuai dengan sastra agama dan tradisi masing-masing.
- c. mengusahakan perdamaian dan penyelesaian sengketa-sengketa adat;
- d. mewakili desa pakraman dalam bertindak untuk melakukan perbuatan hukum baik di dalam maupun di luar peradilan atas persetujuan paruman desa;
- e. mengurus dan mengatur pengelolaan harta kekayaan desa pakraman;
- f. membina kerukunan umat beragama dalam wilayah desa pakraman.

Secara umum jabatan-jabatan dalam Prajuru Desa Adat adalah sebagai berikut :

1. Bendesa Adat atau Kelian Adat sebagai kepala desa adat.
2. Petajuk Bendesa sebagai wakilnya.
3. Penyarikan sebagai juru tulis.
4. Sinoman atau Kesiroman sebagai juru arah.

5. Jero Mangku, Mangku Desa atau Jero Gede untuk jabatan Pimpinan pelaksana upacara di Pura Kahyangan Desa.
6. Pekaseh atau Kelian Subak untuk jabatan yang mengurus pengairan subak.

3. Majelis Desa Pakraman

Selain lembaga tradisional desa adat dan prajuru desa, di dalam pelaksanaan pemerintahan desa adat juga terdapat majelis desa adat atau dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 disebut dengan Majelis Desa Pakraman. Majelis desa pakraman mempunyai tugas:

- a. mengayomi adat istiadat;
- b. memberikan saran, usul dan pendapat kepada berbagai pihak baik perorangan, kelompok/lembaga termasuk pemerintah tentang masalah-masalah adat;
- c. melaksanakan setiap keputusan-keputusan paruman sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan;
- d. membantu penyuratan awig-awig;
- e. melaksanakan penyuluhan adat istiadat secara menyeluruh.

Selain tugas yang telah disebutkan diatas, majelis desa pakraman juga mempunyai wewenang, sebagai berikut:

- a. memusyawarahkan berbagai hal yang menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan desa pakraman;

- b. sebagai penengah dalam kasus-kasus adat yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat desa;
- c. membantu penyelenggaraan upacara keagamaan di kecamatan, di kabupaten/kota, dan di propinsi.

4. Pacalang

Selain lembaga serta perangkat desa terkait dengan administrasi dan pemerintahan, dalam konsep desa adat juga terdapat perangkat yang bergerak di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Perangkat ini disebut dengan pacalang. Keamanan dan ketertiban wilayah desapakraman dilaksanakan oleh pacalang. Pacalang melaksanakan tugas-tugas pengamanan dalam wilayah desa pakraman dalam hubungan pelaksanaan tugas adat dan agama. Pacalang diangkat dan diberhentikan oleh desa pakraman berdasarkan paruman desa.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk memberikan deskripsi faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki sesuai dengan yang diteliti yaitu fungsi dan tugas kelian adat dalam administrasi kedesaan adat. Menurut Sugiyono (2012:9), penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Sedangkan penelitian deskriptif menurut Bogdan dan Taylor yang dikutip Moleong (2006:09) yang dimaksud dengan penelitian deskriptif adalah penelitian yang berkaitan dengan pengumpulan data untuk memberikan gambaran atau penegasan suatu konsep atau gejala dan juga untuk menjawab pertanyaan sehubungan dengan status objek penelitian saat ini. Menggunakan penelitian deskriptif karena berupaya untuk mengungkapkan suatu keadaan sebagaimana adanya. Dengan melakukan pembacaan, menguraikan, mengintepretasikannya dan kemudia barulah diambil suatu kesimpulan dalam bentuk tulisan yang sistematis.

Jadi dalam penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, sehingga penulis dapat mengetahui gambaran secara keseluruhan tentang administrasi kedesaan adat serta fungsi dan tugas kelian adat dalam administrasi kedesaan adat di Banjar Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha. Dimana nantinya analisa data disajikan secara deskriptif.

B. Fokus Penelitian

Menurut Moleong (2010), fokus penelitian adalah penempatan masalah yang menjadi pusat perhatian peneliti. Masalah adalah suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antar dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang menimbulkan pertanyaan dan dengan sendirinya memerlukan upaya untuk mencari suatu jawaban. Faktor dalam hal ini dapat berupaya mencari suatu jawaban, yang dimana dapat berupa konsep, data empiris, pengalaman atau unsur lainnya yang apabila keduanya ditempatkan secara berpasangan akan menimbulkan sejumlah tanda tanya atau kesulitan (Moleong, 2010:93).

Dengan demikian, penulis mencoba untuk memberikan batasan fokus penelitian sebagai berikut:

1. Administrasi Kedesaan Adat pada Desa Tegal Kertha, dilihat dari:
 - a. Administrasi Pemerintahan Desa
 - b. Administrasi Kedesaan Adat Desa Tegal Kertha
2. Fungsi dan Tugas Kelian Adat pada Banjar Adat Muliawan di Desa Tegal Kertha.
 - a. Pelaksanaan administrasi Desa Tegal Kertha

- b. Pelayanan terhadap masyarakat
 - c. Musyawarah desa
3. Faktor yang dihadapi oleh Administrasi Kedesahan Adat pada Banjar Muliawan, Desa Tegal Kertha, Kecamatan Denpasar Barat
- a. Faktor Pendukung
 - b. Faktor Penghambat

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Guna mendapatkan gambaran yang sebenarnya dari objek penelitian, maka diperlukan lokasi penelitian yang dapat dijadikan acuan dalam melihat kenyataan yang ada di lapangan. Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti melakukan penelitian terhadap objek yang akan diteliti. Penentuan lokasi penelitian ini dimaksudkan untuk lebih mempersempit ruang lingkup dalam pembahasan dan sekaligus mempertajam fenomena sosial yang ingin dikaji sesuai dengan substansi. Adapun yang menjadi lokasi penelitian ini yaitu di Kota Denpasar.

Sedangkan yang dimaksud dengan situs penelitian adalah tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang akan diteliti guna memperoleh data-data yang dibutuhkan. Dalam penelitian ini yang akan menjadi situs penelitian adalah di Banjar Adat Muliawan Desa Tegal Kertha Kecamatan Denpasar Barat Kota Denpasar. Sebagai pertimbangan penulis memilih Banjar Adat Muliawan di Desa Tegal Kertha karena di Bali sendiri masih berlaku sistem adat yang kental serta bagaimana penerapan Perda Desa Pakraman dalam penyelenggaraan administrasi.

D. Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang dimaksud dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan sumber-sumber penyedia informasi yang mendukung dan menjadi pusat perhatian bagi penulis. Menurut Lofland yang dikutip Moleong (2006:157), sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah tambahan seperti dokumentasi dan lain-lain. Hal ini dikarenakan dalam penelitian kualitatif cenderung mengutamakan wawancara (*interview*) dan pengamatan langsung (*observasi*) di lapangan dalam memperoleh data yang bersifat tambahan. Adapun data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari interview atau wawancara secara langsung. Sehingga untuk memperoleh data-data dan informasi yang sesuai dengan fokus penelitian dapat dilakukan dengan wawancara langsung dengan pihak-pihak terkait. Data primer dapat juga berupa opini subjek atau orang secara individual atau kelompok, hasil obeservasi terhadap suatu benda, kejadian atau kegiatan serta hasil pengujian. Sumber data primer dalam penelitian ini meliputi:

- a. Kepala Desa Tegal Kertha
- b. Kelian Dusun Muliawan
- c. Kelian Banjar Adat Muliawan
- d. Masyarakat Banjar Adat Muliawan, dengan kriteria: beragama Hindu, pernah berurusan dengan *kelian* dusun dan *kelian banjar* adat Muliawan

2. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data-data yang diperoleh secara tidak langsung oleh peneliti dari sumber-sumber yang ada untuk memperkuat atau mendukung data primer. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berasal dari catatan, dokumen, laporan serta arsip yang berkaitan dengan fokus penelitian yang ada pada Banjar Adat Muliawan Desa Tegal Kertha Kecamatan Denpasar Barat Kota Denpasar, yaitu:

- a. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Tegal Kertha 2017-2022
- b. *Awig-awig* Desa Pakraman Denpasar
- c. *Awig-awig* Banjar Adat Muliawan

E. Teknik Pengumpulan Data

Kegiatan pengumpulan data adalah usaha operasional dalam melakukan penelitian yang dapat memberikan pengaruh positif bagi pelaksanaan analisa dan interpretasi data. Sedangkan menurut Sugiyono (2012:224), teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data, tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang diterapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yang relevan dengan penelitian ini adalah:

1. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak atau lebih yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Wawancara juga dapat diartikan sebagai teknik pengumpulan data dengan tanya jawab atau wawancara langsung dengan responden/informan yang telah dipilih secara sengaja. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada:

- a. Kepala Desa Tegal Kertha
- b. Kelian Dusun Muliawan
- c. Kelian Banjar Adat Muliawan
- e. Masyarakat Banjar Adat Muliawan, dengan kriteria: beragama Hindu, pernah berurusan dengan *kelian* dusun dan *kelian banjar* adat Muliawan

2. Pengamatan (observasi)

Pengamatan adalah teknik pengumpulan data dengan cara melihat atau mengamati secara langsung fenomena yang diteliti, sehingga memungkinkan untuk memperoleh gambaran dari fenomena yang sulit diperoleh dari wawancara. Menurut Nasution (1988) yang dikutip Sugiyono (2012:226), observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Hal tersebut mengarahkan peneliti sebagai pengamat untuk hanya mengamati peristiwa yang perlu bagi informan yang dibutuhkan dan mencakup suatu lingkungan situasi dan latar secara lengkap. Dalam peneliti ini akan digunakan teknik observasi nonpartisipan, dimana

peneliti tidak terlibat secara langsung dalam kegiatan yang dilakukan oleh objek peneliti.

Dalam penelitian ini pengamatan dilakukan dengan mengamati kondisi pelaksanaan pemerintahan di kantor Desa Tegal Kertha serta kegiatan yang dilakukan oleh Banjar Adat Muliawan dan Desa Tegal Kertha dalam pelaksanaan administrasi kedesaan adat dalam penerapan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman serta *awig-awig* Desa Pakraman Denpasar dan *awig-awig* Banjar Adat Muliawan.

3. Dokumentasi

Sugiyono (2012:240) menyatakan bahwa “dokumen bisa berbentuk tulisan, gambaran atau karya-karya monumental dari seseorang”. Dokumentasi merupakan cara pengumpulan data dari sejumlah dokumen, arsip dan catatan instansi yang dianggap penting dan mempunyai relevansi dengan masalah yang diteliti. Dalam hal ini penulis membaca dokumen dan melakukan pencatatan-pencatatan melalui dokumen yang berhubungan dengan Fungsi dan Tugas Kelian Adat dalam Administrasi Kedesaan Adat di Banjar Adat Muliawan Desa Tegal Kertha, yaitu:

- a. Dokumentasi kondisi kantor Desa Tegal Kertha
- b. Struktur organisasi Desa Tegal Kertha
- c. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Tegal Kertha 2017-2022
- d. Awig-awig Desa Pakraman Denpasar
- e. Awig-awig Banjar Adat Muliawan

f. Dokumentasi pelaksanaan wawancara

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang dipergunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dalam proses penelitian. Dalam mendukung proses pengumpulan data dan memperoleh data yang diinginkan, penulis menggunakan instrumen penelitian berupa:

1. Peneliti sendiri, yaitu dengan cara menyaksikan dan mengamati secara langsung peristiwa-peristiwa yang berkaitan dengan objek yang diteliti.
2. Pedoman wawancara atau *interview guide*, digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan penelitian tetap terarah dan tetap menjaga relevansi terhadap masalah dalam penelitian.
3. Perangkat penunjang, meliputi buku catatan, alat tulis menulis, dan alat bantu lain untuk merekam serta mencatat data-data yang diperlukan dalam penelitian.

G. Analisis Data

Menurut Sugiyono (2012:244), analisa data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Oleh karena itu, analisa data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data model Miles, Huberman, dan Saldana (2014). Miles, Huberman dan Saldana (2014:8) mengemukakan bahwa dalam melakukan analisa data terdapat 4 alur kegiatan meliputi pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Berikut ini penjelasan mengenai 4 alur kegiatan sebagaimana yang dikemukakan oleh Miles, Huberman, dan Saldana (2014:8-10) yang meliputi:

1. *Data Collection* (Pengumpulan Data)

Pengumpulan data mengacu pada pengumpulan data yang berasal dari wawancara, dokumentasi dari sumber-sumber yang relevan dengan fokus penelitian.

2. *Data Condensation* (Kondensasi Data)

Tahap ini merupakan proses pemilihan, pemutusan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Penulis memperoleh data terkait dengan judul mengenai fungsi dan tugas kelian adat dalam administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha dalam bentuk uraian hasil wawancara dengan narasumber, dokumentasi dokumen perencanaan serta *awig-awig* dan juga observasi di lapangan.

3. *Data Display* (Penyajian Data)

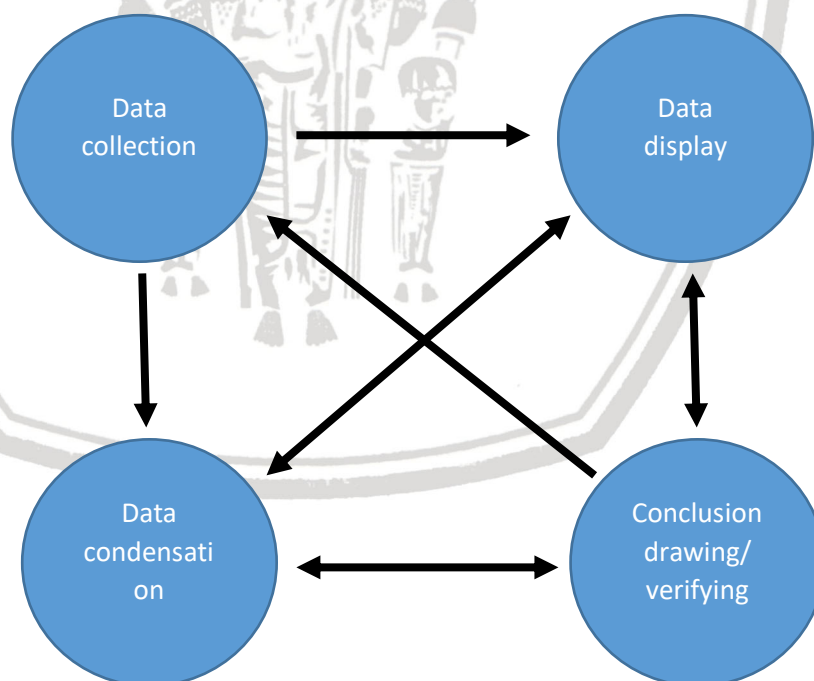
Setelah melakukan reduksi data, tahap selanjutnya adalah mendisplaykan data agar penulis dapat melihat dan memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan yang telah dipahami. Oleh

karena itu, dalam penelitian ini, penulis akan menyajikan data dalam bentuk kualitatif. Dimana penyajian data yang terkait dengan fungsi dan tugas kelian adat dalam administrasi kedesaan adat dapat dilakukan dalam bentuk tabel dan juga gambar selain mendisplaykan teks yang naratif.

4. *Conclusion Drawing/Verification* (Menarik kesimpulan atau verifikasi)

Langkah selanjutnya dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal masih bersifat sementara dan dapat berubah jika tidak ditemukan bukti-bukti yang mendukung. Tetapi apabila kesimpulan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid maka merupakan kesimpulan yang kredibel.

Komponen-komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:



Gambar 1. Model Interaktif Miles, Huberman, and Saldana 2014

Sumber: Miles, Huberman, and Saldana. 2014

H. Keabsahan Data

Dalam penulisan ini, peneliti menggunakan metode triangulasi dalam memeriksa keabsahan data yang telah didapatkan. Denzin (Moleong, 2007: 178) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Triangulasi dengan memanfaatkan peneliti untuk mengecek kembali derajat kepercayaan data. Hal ini dilakukan peneliti dengan cara mengkonsultasikan hasil penelitian kepada dosen pembimbing skripsi. Triangulasi dengan sumber data dilakukan dengan cara membandingkan data hasil wawancara dengan pengamatan, apa yang dikatakan dengan situasi penelitian sepanjang waktu, pandangan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat, serta membandingkan hasil wawancara dengan dokumentasi yang berkait. Triangulasi dengan metode dilakukan untuk melakukan pengecekan terhadap penggunaan metode pengumpulan data yang meliputi wawancara, observasi dan dokumentasi. Triangulasi dengan teori dilakukan dengan mengurai pola, hubungan, dan menyertakan penjelasan yang muncul dari analisis untuk mencari penjelasan pembanding.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

1. Gambaran Umum Kota Denpasar

a. Sejarah Kota Denpasar

Pada mulanya Denpasar merupakan pusat Kerajaan Badung, akhirnya pula menjadi pusat pemerintahan Kabupaten Daerah Tingkat II Badung dan bahkan mulai tahun 1958 Denpasar dijadikan pula pusat pemerintahan bagi Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Kota Denpasar menjadi pusat pemerintahan, pusat perdagangan, pusat pendidikan, pusat industri dan pusat pariwisata terdiri dari 4 Kecamatan, yaitu Kecamatan Denpasar Barat, Denpasar Timur, Denpasar Selatan dan Denpasar Utara.

Kota Denpasar merupakan Ibukota Propinsi mengalami pertumbuhan dan perkembangan penduduk serta lajunya pembangunan di segala bidang terus meningkat, memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap kota itu sendiri. Demikian pula dengan Kota Denpasar yang merupakan Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Badung dan sekaligus juga merupakan Ibukota Propinsi Daerah Tingkat I Bali mengalami pertumbuhan demikian pesatnya. Pertumbuhan penduduknya rata-rata 4,05% per tahun dan dibarengi pula lajunya pertumbuhan pembangunan di berbagai sektor, sehingga memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap Kota Denpasar, yang akhirnya menimbulkan berbagai permasalahan perkotaan yang harus diselesaikan dan diatasi oleh

Pemerintah Kota Administratif, baik dalam memenuhi kebutuhan maupun tuntutan masyarakat perkotaan yang demikian terus meningkat. Berdasarkan kondisi obyektif dan berbagai pertimbangan antara Tingkat I dan Tingkat II Badung telah dicapai kesepakatan untuk meningkatkan status Kota Administratif Denpasar menjadi Kota Denpasar. Dan akhirnya pada tanggal 15 Januari 1992, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kota Denpasar lahir dan telah diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 27 Pebruari 1992 sehingga merupakan babak baru bagi penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Tingkat I Bali, Kabupaten Daerah Tingkat II Badung dan juga bagi Kota Denpasar. Bagi Propinsi Daerah Tingkat I Bali adalah merupakan pengembangan yang dulunya 8 Daerah Tingkat II sekarang menjadi 9 Daerah Tingkat II. Sedangkan bagi Kabupaten Badung kehilangan sebagian wilayah serta potensi yang terkandung didalamnya. Bagi Kota Denpasar yang merupakan babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang walaupun merupakan Daerah Tingkat II yang terbungsu di wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

2. Gambaran Umum *Banjar* Adat Muliawan Desa Tegal Kertha

a. Sejarah Desa Tegal Kertha

Wilayah Desa Tegal Kertha pada dasarnya merupakan wilayah perumahan, dimana dahulu disebut sebagai wilayah perumahan PERUMNAS MONANG MANING. Wilayah perumahan ini merupakan salah satu bagian wilayah dari Kelurahan Pemecutan, Kecamatan Denpasar Barat, Kota Denpasar. Kondisi tanah pertanian yang kurang produktif disebabkan karena seringnya terjadi

banjir musiman pada saat itu menimbulkan ide bagi pemerintah untuk membangun fasilitas perumahan bagi masyarakat ekonomi lemah dan menengah. Wilayah Perumahan Perumnas Monang Maning dibentuk oleh Pemda Badung pada tahun 1982 dengan luas \pm 48 hektar, melalui proses perencanaan dari pihak Pemda Badung, Perumnas melalui PT. Karya Makmur sebagai penyelenggara di lapangan, dibangunlah beberapa tipe perumahan yaitu tipe D.15, tipe D.21, dan tipe D.25, yang terdiri dari 10 (sepuluh) blok.

Perumahan ini mulai dihuni oleh masyarakat sejak tahun 1983 secara bertahap, dan pada saat itu proses administrasi dinas kependudukan masih dibawah kendali Kelurahan Pemecutan sebagai daerah yang akan dimekarkan. Mengingat jumlah masyarakat yang terus meningkat, maka oleh Pemerintah Kelurahan Pemecutan wilayah Perumnas Monang Maning diajukan sebagai wilayah pemekaran wilayah administrasi yaitu 2 (dua) buah Desa Persiapan yang diberi nama Desa Tegal Kertha dan Desa Tegal Harum. Dan pejabat kepala desa pertama waktu itu dijabat sementara oleh Made Tama yang sebelumnya menjabat sebagai Kasi Pemerintahan pada Kantor Camat Mengwi.

Wilayah desa persiapan Tegal Kertha meliputi 5 (lima) blok atau 5 (lima) *banjar*/dusun yaitu Dusun Tegal Wangi, Dusun Bhuana Asri, Dusun Muliawan, Dusun Bhuana Sari dan Dusun Panca Kertha, melalui proses yang cukup panjang menyandang Desa Persiapan, maka setelah dipandang layak persyaratan sebagai Desa Definitif akhirnya pada tahun 1989 melalui Surat Keputusan Gubernur Bali an. Menteri Dalam Negeri Nomor: 45 Tahun 1989, tanggal 8 November 1989, Desa Persiapan Tegal Kertha berubah status menjadi Desa Definitif, serta diangkat pula pejabat sementara Kepala Desa Definitif, Drs. Made Subawa, yang

juga merupakan staff Kecamatan Denpasar Barat, sedangkan pejabat kepala desa sebelumnya ditugaskan kembali ke kantor induk yaitu Kantor Camat Mengwi.

Pesatnya laju pertumbuhan penduduk Kota Denpasar menyebabkan terjadinya pemekaran wilayah, sehingga masuklah 3 (tiga) Dusun baru ke wilayah Desa Tegal Kertha di awal tahun 2001, yaitu Dusun Mertha Gangga, Dusun Manut Negara, dan Dusun Graha Santi, sehingga Desa Tegal Kertha kini memiliki 8 (delapan) dusun dinas.

b. Demografi Desa Tegal Kertha

Topografi Desa Tegal Kertha merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian 20 meter diatas permukaan laut, curah hujan 2,757 mm, suhu udara antara 22-30 derajat celcius, luas wilayah 727,40 Ha dengan batas-batas wilayah administratif sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan : Desa Pemecutan Kaja
- Sebelah Timur berbatasan dengan : Kelurahan Pemecutan
- Sebelah Selatan berbatasan dengan : Desa Tegal Harum
- Sebelah Barat berbatasan dengan : Kelurahan Padangsambian



Gambar 2. Peta Desa Tegal Kertha

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Penggunaan lahan di wilayah Desa Tegal Kertha adalah sebagai berikut:

- Daerah Pemukiman seluas : 520,00 Ha
- Daerah Perkebunan seluas : - Ha
- Daerah Pertanian Persawahan : - Ha
- Jalan dan gang : 125,00 Ha
- Untuk fasilitas umum (sekolah, perkantoran, Pura, balai pertemuan) : 82,40 Ha

No	Dari Desa Tegal Kertha		
	Indikator	Jarak (Km)	Waktu tempuh rata-rata
1.	Ke Ibukota kecamatan	1	5-10 menit

2.	Ke Ibukota Kabupaten/Kota	2	15-20 menit
3.	Ke Ibukota Provinsi	4	25-30 menit

Tabel 2. Orbitasi Desa Tegal Kertha

Sumber: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Tegal Kertha 2017-2022

c. Visi dan Misi Desa Tegal Kertha

1. Visi

“Terajutnya Kebhinekaan Berwawasan Budaya menuju Desa Tegal Kertha yang Kertha”.

2. Misi

- a) Mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.
- b) Meningkatkan pelayanan publik yang transparan dan efisien.
- c) Menciptakan kerukunan umat beragama.
- d) Mewujudkan pemberdayaan masyarakat melalui kearifan lokal budaya kreatif.
- e) Meningkatkan peran organisasi masyarakat sesuai kearifan lokal.
- f) Meningkatkan kenyamanan ketertiban masyarakat.

d. Kondisi Penduduk Desa Tegal Kertha

Desa Tegal Kertha per Desember 2016 tercatat memiliki penduduk sejumlah 15.940 jiwa, terdiri dari 8.073 jiwa penduduk laki-laki dan 7.867 jiwa penduduk perempuan. Adapun jumlah penduduk tersebut tersebar di dalam 8 dusun yang ada di Desa Tegal Kertha sebagai berikut:

- Dusun Tegal Wangi : RT/KK= 328
- Dusun Bhuana Asri : RT/KK= 476
- Dusun Muliawan : RT/KK= 283
- Dusun Bhuana Sari : RT/KK= 357
- Dusun Panca Kertha : RT/KK= 742
- Dusun Graha Santhi : RT/KK= 267
- Dusun Manut Negara : RT/KK= 951
- Dusun Merta Gangga : RT/KK= 584

Struktur penduduk Desa Tegal Kertha menurut mata pencaharian sebagian besar penduduk berprofesi sebagai pegawai swasta dengan total 3.695 orang. Selanjutnya mata pencaharian terbesar penduduk Desa Tegal Kertha yakni sebagai pegawai negeri sipil dengan total 471 orang. Sisanya berprofesi sebagai TNI/Polri, bidang jasa, buruh/pedagang, dan profesi lainnya. Di Desa Tegal Kertha tidak ada penduduk yang bekerja sebagai petani atau berkebun dikarenakan lokasi Desa Tegal Kertha yang terletak di tengah perkotaan dan juga ketidaktersediaan lahan persawahan atau perkebunan.

Kebudayaan yang ada di Desa Tegal Kertha tidak terlepas dari beragamnya pengaruh keagamaan yang dianut penduduk Desa Tegal Kertha. Struktur penduduk menurut agama/penganut kepercayaan dijabarkan sebagai berikut:

- Penganut agama Hindu : 6.538 orang
- Penganut agama Islam : 7.984 orang
- Penganut agama Katolik : 401 orang
- Penganut agama Protestan : 797 orang

- Penganut agama Budha : 220 orang
- Penganut Kong Hu Cu : - orang
- Penganut kepercayaan : - orang

Kebudayaan daerah di Desa Tegal Kertha tidak terlepas dari agama Hindu dengan konsep “*Tri Hita Karana*” yaitu hubungan yang selaras, seimbang, dan serasi antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia, dan manusia dengan lingkungan.

e. Kondisi Perekonomian Desa Tegal Kertha

Pertumbuhan ekonomi secara nasional mengalami naik turun tiap tahunnya, hal ini dikarenakan dampak krisis moneter dan krisis ekonomi secara umumnya, juga akibat kondisi politik nasional yang tidak menentu. Hal ini tentu saja tidak hanya berdampak pada kondisi perekonomian secara nasional tetapi juga regional/daerah, tidak terkecuali hingga ranah desa. Namun demikian Desa Tegal Kertha mencoba bertahan dalam derasnya arus perekonomian nasional dengan potensi yang dimiliki pada bidang-bidang usaha seperti sektor jasa/perdagangan, UKM, koperasi, industri/kerajinan rumah tangga, jasa keterampilan dan penyewaan lainnya.

Dalam sektor jasa/perdagangan di Desa Tegal Kertha terdapat 8 unit perbankan dan koperasi, 360 buah toko, 1 buah swalayan, 340 buah warung, 1 buah pangkalan jasa angkutan/ojek, 3 buah industri rumah tangga, 21 buah industri kecil, dan 10 buah industri sedang.

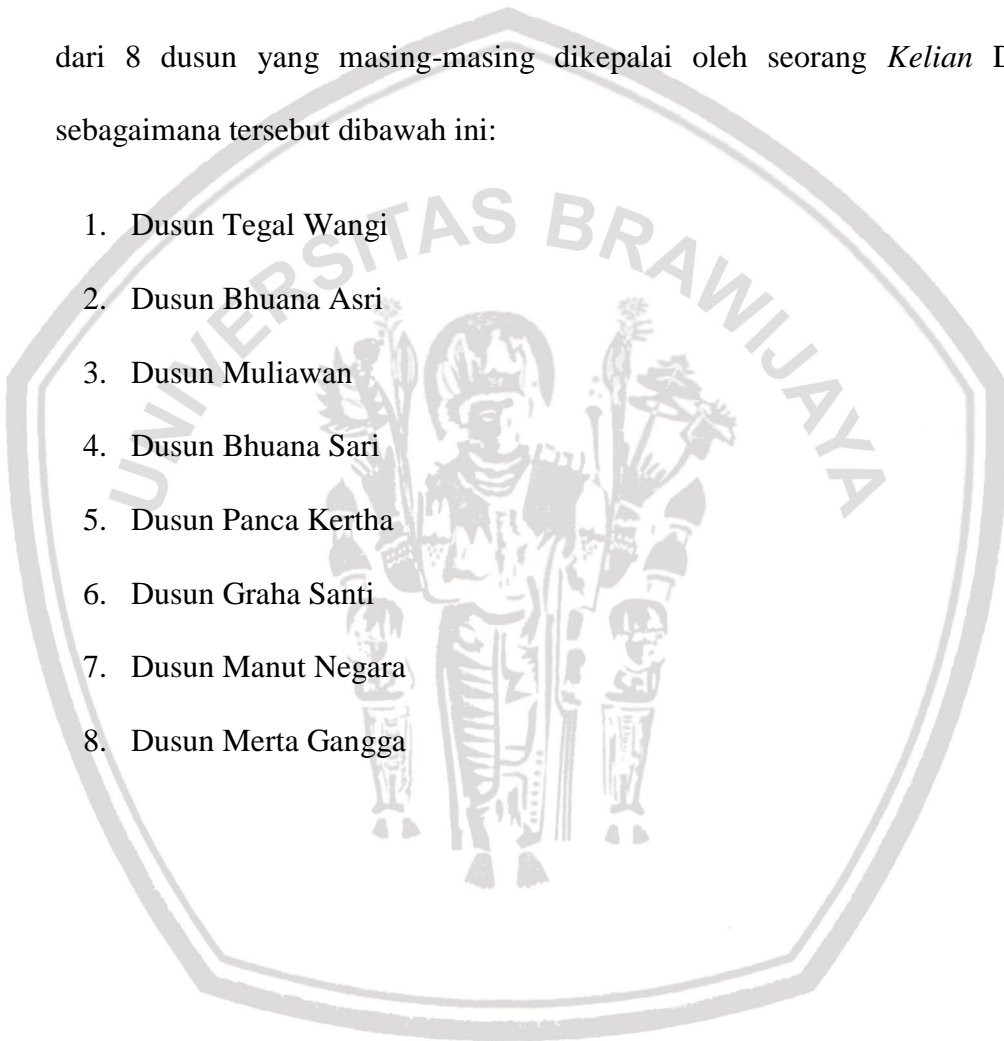
B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Administrasi Kedesaan Adat Tegal Kertha

a. Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan Desa Tegal Kertha

Berdasarkan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Tegal Kertha tahun 2017-2022, secara administratif, Desa Tegal Kertha terdiri dari 8 dusun yang masing-masing dikepalai oleh seorang *Kelian* Dusun sebagaimana tersebut dibawah ini:

1. Dusun Tegal Wangi
2. Dusun Bhuana Asri
3. Dusun Muliawan
4. Dusun Bhuana Sari
5. Dusun Panca Kertha
6. Dusun Graha Santi
7. Dusun Manut Negara
8. Dusun Merta Gangga





Gambar 3. Dokumen RPJMD Desa Tegal Kertha 2017-2022

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Struktur kelembagaan di Desa Tegal Kertha disamping kelembagaan administratif pemerintahan desa dan kelembagaan adat dari *banjar pakraman*, juga merupakan kelembagaan yang muncul atau yang didorong keberadaannya dari motif ekonomi, budaya, kesehatan, pendidikan dan sosial politik.



Gambar 4. Tampak resepsionis Kantor Desa Tegal Kertha

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Kelembagaan dari pemerintah desa antara lain pemerintah desa, BPD, PKK Desa, dan PKK Dusun/*Banjar*. Sementara kelembagaan ekonomi terdiri dari koperasi *banjar*, kelompok usaha kecil, dan lainnya. Dari sisi pendidikan yakni komite sekolah, persatuan guru-guru, dan lainnya. Dari sisi kesehatan yaitu posyandu. Kelembagaan yang bersifat budaya seperti sekaa gong, sekaa santi, dan sekaa lainnya. Sementara dari sisi sosial dan politik terdapat karang taruna.

Dari aspek keagamaan dan lembaga adat, Desa Tegal Kertha terdiri dari 8 *banjar pakraman* sebagai berikut:

1. *Banjar pakraman* Tegal Wangi
2. *Banjar pakraman* Bhuana Asri
3. *Banjar pakraman* Muliawan
4. *Banjar pakraman* Bhuana Sari

5. *Banjar pakraman* Panca Kertha
6. *Banjar pakraman* Graha Santhi
7. *Banjar pakraman* Manut Negara
8. *Banjar pakraman* Merta Gangga

Selain itu, seperti desa-desa lainnya yang ada di Bali, Desa Tegal Kertha juga memiliki pura, seperti Pura Taman Kumuda Sari. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat masih sarat akan kehidupan religius serta masih kentalnya kebudayaan serta keagamaan di Bali.

Pelaksanaan administrasi merupakan suatu proses yang penting dalam pemerintahan, baik pemerintahan tingkat pusat bahkan daerah. Di Bali, menurut Peraturan Daerah Provinsi Bali nomor 3 Tahun 2001, terdapat dua pengertian mengenai tentang desa, yaitu desa dinas dan desa adat atau kini disebut dengan desa pakraman. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, desa dinas dinyatakan sebagaimana dalam pengertian desa yaitu merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara desa pakraman dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman pada pasal 1 ayat (4) dijelaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Salah satu desa yang menerapkan peraturan tersebut adalah Desa Tegal Kertha. Dalam pelaksanaan administrasinya, Desa Tegal Kertha termasuk ke dalam kategori desa dinas. Administrasi pemerintahan Desa Tegal Kertha pun sama seperti desa pada umumnya. Dipimpin oleh seorang kepala desa yang disebut dengan *perbekel* desa, lalu dibantu dengan sekretaris desa serta perangkat dan lembaga desa lainnya. Secara administratif, *Perbekel* Desa Tegal Kertha membawahi 8 dusun yang terdiri dari Dusun Tegal Wangi, Dusun Bhuana Asri, Dusun Muliawan, Dusun Bhuana Sari, Dusun Panca Kerta, Dusun Graha Santhi, Dusun Manut Negara, dan Dusun Merta Gangga. Sementara secara kelembagaan, Desa Tegal Kertha memiliki 8 *banjar pakraman* yaitu *Banjar pakraman* Tegal Wangi, *Banjar pakraman* Bhuana Asri, *Banjar pakraman* Muliawan, *Banjar pakraman* Bhuana Sari, *Banjar pakraman* Panca Kerta, *Banjar pakraman* Graha Santhi, *Banjar pakraman* Manut Negara, dan *Banjar pakraman* Merta Gangga. Tiap-tiap dusun atau *banjar pakraman* tersebut dipimpin oleh seorang *kelian* dusun atau *kelian banjar*.

Berikut merupakan struktur organisasi pemerintahan Desa Tegal Kertha:



Gambar 5. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa dan Perangkat Desa Tegal Kertha

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

1. Perangkat Desa

Perbekel Desa	: I Putu Trisnajaya
Sekretaris Desa	: Made Dewi Suarningsih, SE
Kaur Pemerintahan	: Komang Ary Yustisiani, SH
Kaur Keuangan	: Ni Nyoman Sukrani
Kaur Pembangunan	: I Gde Made Darma Subawa
Kaur Kesra	: Ni Wayan Muliati

2. Kelian Dusun

Dusun Tegal Wangi	: I Made Dwi Jaya Putra
Dusun Bhuana Asri	: I Dewa Gede Guna Wiweka, SH
Dusun Muliawan	: I Ketut Juniarta, SH

Dusun Bhuana Asri	: I Gusti Agung Arimbawa
Dusun Panca Kerta	: I Ketut Mandiarta, SPd
Dusun Graha Santhi	: I Gede Arsana, SE
Dusun Manut Negara	: I Gde Putu Wikan Pradnyana, SE
Dusun Merta Gangga	: I Wayan Pande Pastika

Pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha dimulai dari adanya pemilihan kepala atau *perbekel* desa dan *kelian* dusun setempat. Landasan pemilihan *perbekel* desa ini sama dengan pemilihan kepala desa pada umumnya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa. Menurut *Perbekel* Desa Tegal Kertha, I Putu Trisnajaya, yang kini telah menjabat selama 1 tahun, menjabarkan proses pemilihan kepala desa atau *perbekel* desa di Desa Tegal Kertha sebagai berikut:

“Ya prosesnya disini sama dengan proses pemilihan kepala desa pada umumnya. Proses pemilihan dilakukan secara pemilihan umum oleh masyarakat dengan sebelumnya diadakan sosialisasi di masing-masing *banjar* terkait dengan calon dan juga prosedur pemilihan”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.00 WITA, di Kantor Desa Tegal Kertha).

Berdasarkan hasil wawancara diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha dalam konteksnya sebagai desa dinas sama dengan pelaksanaan administrasi desa pada umumnya sesuai dengan Undang undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa. Masing-masing calon dapat menjabarkan visi dan misi mereka kepada masyarakat

melalui sosialisasi yang diadakan di tiap-tiap dusun. Setelah terpilihnya *perbekel* desa, selanjutnya diadakan sosialisasi kembali ke masyarakat dalam rangka memperkenalkan *perbekel* desa yang baru, berikut dengan penjabaran visi, misi, serta program yang direncanakan *perbekel* desa yang baru. Sosialisasi ini sendiri diadakan oleh tim penyelenggara yang terdiri dari *kelian* dusun setempat dan diadakan setelah pelantikan. Selain sosialisasi terhadap masyarakat, kepala desa terpilih juga mendapatkan pelatihan serta bimbingan teknis terkait dengan fungsi dan tugasnya sebagai kepala desa. Hal tersebut disampaikan oleh *Perbekel* Desa Tegal Kertha, Bapak I Putu Trisnajaya, sebagai berikut:

“Dapat pelatihan selama 2 hari dari Pemerintah Kota Denpasar terkait dengan tugas serta fungsinya sebagai *perbekel* desa”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.00 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Hasil wawancara tersebut menunjukkan adanya pemberdayaan perangkat desa khususnya kepala desa dalam bentuk pemberian pelatihan dan bimbingan teknis agar nantinya dapat memahami dan mengimplementasikan fungsi serta tugasnya dengan baik. Hal tersebut juga menunjukkan peran dari pemerintahan kota/kabupaten dalam rangka pembekalan kesiapan perangkat desa demi mewujudkan pemerintahan desa yang baik. Sementara masa jabatan dari *perbekel* desa atau kepala desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa yaitu selama 6 tahun.

Pelaksanaan administrasi selanjutnya yang terjadi di Desa Tegal Kertha yaitu pemilihan kepala/*kelian* dusun. Proses pemilihan *kelian* dusun ini dimulai dari adanya pembentukan tim di tingkat dusun yang sering disebut dengan tim 11, karena terdiri dari 11 orang yang nantinya akan menyaring siapa yang layak

menjadi *kelian* dusun. Kriteria umum dalam pemilihan *kelian* dusun ini yaitu warga dengan umur 20-42 tahun dan merupakan warga dusun setempat dengan minimal tinggal 2 tahun. Selanjutnya, para calon *kelian* dusun ini akan dipilih melalui voting oleh tim 11 untuk menentukan siapa yang layak menjadi *kelian* dusun. Setelah terpilih, *kelian* dusun tersebut kemudian diberikan pelatihan dan bimbingan wawasan terkait fungsi dan tugasnya. Pelatihan dan bimbingan ini diberikan oleh TA-PMD (Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat Desa) Kota Denpasar. Hal terkait disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH, sebagai berikut:

“Pemberian pelatihan serta bimbingan teknis ini sangat penting dan bermanfaat bagi *kelian* dusun, selain menambah wawasan dan pemahaman *kelian* dusun akan fungsi dan tugasnya, hal ini juga penting bagi masyarakat dalam memberikan pemahaman terkait dengan perangkat desa utamanya *kelian* dusun”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.50 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Berdasarkan wawancara tersebut, pelatihan serta bimbingan teknis tidak hanya diberikan kepada kepala desa saja tetapi juga *kelian* dusun yang berperan sebagai jembatan antara masyarakat dengan desa. Pelatihan dan bimbingan diberikan dengan tujuan untuk memberikan pengenalan dan pemahaman terkait tugas *kelian* dusun dalam rangka membantu tugas *perbekel* desa. Selain adanya pelatihan dan bimbingan teknis dari Pemerintah Kota Denpasar, masyarakat juga diberikan sosialisasi terkait dengan fungsi dan tugas *kelian* dusun setempat agar masyarakat dapat memahami posisi dan peran *kelian* dusun mereka. Di Dusun Muliawan sendiri, sosialisasi ini dilaksanakan sebulan sekali melalui kegiatan gotong royong yang diadakan oleh desa. Pada awalnya *kelian* dusun memiliki waktu jabatan selama 5 tahun, namun kini dengan adanya Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Perangkat Desa, *kelian* dusun dapat menjabat sampai dengan maksimal umur 60 tahun.

Proses administrasi di Desa Tegal Kertha dimulai dari adanya hubungan antara masyarakat dengan *kelian* dusun tempat tinggal mereka. Segala masalah terkait administrasi semua berawal dari dusun yang kemudian nantinya dari dusun ini akan diajukan ke desa untuk diurus lebih lanjut. Melalui kegiatan musyawarah desa, segala hal yang berkaitan dengan administrasi dan kemasyarakatan dibahas dan didiskusikan bersama dengan perangkat desa, serta perwakilan masyarakat. Musyawarah desa di Desa Tegal Kertha diadakan setahun sekali atau beberapa kali dalam setahun, menyesuaikan kebutuhan desa. Biasanya musyawarah desa membahas peraturan serta kebijakan desa oleh Badan Permusyawaratan Desa bersama dengan perangkat desa terkait untuk selanjutnya didiskusikan bersama tokoh masyarakat di Desa Tegal Kertha.

Pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha juga mencanangkan perencanaan yang matang bagi proses administrasi serta pembangunan desa mereka. Desa Tegal Kertha mengadakan kegiatan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) yang dimulai dari tingkat dusun. Di tingkat dusun, masyarakat diajak untuk bersama-sama berdiskusi dan memikirkan perencanaan apa yang dibutuhkan oleh dusun tersebut. Masalah yang paling sering dibahas adalah terkait dengan masalah pembangunan. Hal ini disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Masalah yang paling sering diajukan oleh masyarakat rata-rata adalah masalah pembangunan, baik pembangunan fisik maupun non-fisik. Pembangunan infrastruktur, kemasyarakatan, dan juga perekonomian, macam-macam”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.50 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Pernyataan dari *Kelian* Dusun Muliawan tersebut juga didukung oleh Kepala Desa Tegal Kertha, Bapak I Putu Trisnajaya, dengan menyatakan sebagai berikut:

“Ya rata-rata permintaan dari masyarakat itu terkait dengan pembangunan, utamanya pembangunan fisik. Perbaikan jalan, perbaikan fasilitas umum, seperti itu”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.50 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat dilihat bahwa permasalahan terkait dengan pembangunan masih menjadi isu utama di Desa Tegal Kertha. Walaupun pemerintah Desa Tegal Kertha telah berupaya secara terus menerus melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas pembangunan di wilayah Desa Tegal Kertha, ternyata masih saja ada masyarakat yang mengeluh dan meminta permasalahan ini untuk dibahas lebih lanjut.

Di Desa Tegal Kertha, melalui Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan), masyarakat diajak turut berpartisipasi dalam menyiapkan pembangunan di desa. Musrenbang di Desa Tegal Kertha diadakan mulai dari tingkat dusun, lalu hasil dari Musrenbang dusun akan dibahas untuk dipilah dan didiskusikan lagi bersama di Musrenbang desa. Musrenbang Desa Tegal Kertha biasanya diadakan pada bulan Juli. Selanjutnya hasil dari Musrenbang Desa akan dibahas lagi di tingkat kecamatan.

Dalam Musrenbang yang diadakan di Desa Tegal Kertha, yang sering kali menjadi pembahasan adalah pembangunan infrastruktur seperti

pembangunan dan perbaikan jalan, perawatan pura atau tempat ibadah, dan fasilitas umum lainnya. Salah satu permasalahan yang dihadapi Desa Tegal Kertha yaitu banjir dan kemacetan. Kondisi demografi Desa Tegal Kertha berada di tengah pemukiman dengan akses jalan padat dan terdapat banyak fasilitas umum seperti sekolah, belum lagi tingginya mobilisasi masyarakat menyebabkan masalah kemacetan tidak dapat dihindari. Terdapat beberapa ruas-ruas padat lalu lintas pada jam-jam sekolah dan pulang kerja yang menyebabkan terganggunya lalu lintas secara keseluruhan. Selain itu, kurang baiknya pengelolaan jalan dan saluran air menyebabkan beberapa ruas jalan di Desa Tegal Kertha mengalami banjir yang hampir selalu terjadi setiap musim hujan datang, seperti di ruas Jalan Gunung Rinjani. Hal ini tentu saja mengganggu kegiatan masyarakat sekitar, belum lagi masyarakat yang rumahnya berada tepat di pinggir jalan berpotensi ikut terkena dampak banjir.

Potensi permasalahan lain yang dihadapi Desa Tegal Kertha lebih jelas dirinci dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) Desa Tegal Kertha tahun 2017-2022. Adapun masalah-masalah tersebut dijabarkan sebagai berikut:

- Mobilitas penduduk relatif tinggi terutama penduduk pendatang
- Belum optimalnya pemahaman dan pengamalan ajaran agama
- Masih adanya dikotomi diantara pemeluk agama
- Masih rendahnya etos kerja aparatur desa
- Belum kuatnya kerjasama dan koordinasi antar lembaga-lembaga tradisional dengan lembaga desa dan pemerintah desa

- Masih rendahnya kesadaran masyarakat dalam berswadaya, gotong royong dan pemeliharaan bangunan
- Kurangnya sarana dan prasarana di lingkungan desa
- Masih rendahnya peran serta masyarakat dalam pembangunan yang berlandaskan partisipatif

Namun demikian, permasalahan tersebut dapat secara perlahan diatasi dengan adanya dukungan dari masyarakat dan juga *banjar* adat Muliawan. Dana pembangunan untuk masing-masing dusun didapatkan dari beberapa sumber, ada dari desa dalam bentuk dana bantuan dan juga dari masyarakat dalam bentuk sumbangan sukarela. Masing-masing dusun mendapatkan dana bantuan dari Desa Tegal Kertha untuk melaksanakan program pembangunan mereka masing-masing yang selanjutnya dipertanggungjawabkan ke desa dinas. Sementara swadaya masyarakat biasanya merupakan ide dari *kelian* atau kepala dusun masing-masing untuk menghimpun dana sukarela dari warga untuk menunjang program dusun. Alasan adanya swadaya masyarakat ini adalah untuk menumbuhkan rasa saling memiliki sebagai bagian dari masyarakat dusun dan juga keinginan untuk menggerakkan masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi dalam membangun dusun dan juga desa.

Permasalahan lain yang dihadapi khususnya di Dusun Muliawan yaitu masalah keremajaan, layanan obat, dan juga bahaya narkoba. Untuk menangani permasalahan tersebut pihak desa sudah melakukan penyuluhan-penyuluhan terkait dengan peningkatan kesadaran masyarakat atas masalah tersebut. Proses

penyelesaian masalahnya pun dilakukan secara kekeluargaan dengan adanya koordinasi bersama *perbekel* atau kepala desa serta Babinsa.

Adanya penempatan sumber daya yang tepat dan layak untuk menangani bidang-bidang tertentu dalam lingkup Desa Tegal Kertha juga penting demi meningkatkan koordinasi dan kerjasama antar perangkat desa. Seperti yang disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH., tentang hubungan antara *kelian* dusun dengan perangkat desa lainnya sebagai berikut:

“Hubungan antara *kelian* dusun dengan perangkat desa lainnya adalah saling berkaitan dan harmonis antar bagian-bagian. Selalu adanya koordinasi serta pembagian job description yang jelas menjadi salah satu alasan dan inti keharmonisan hubungan tersebut. Tidak hanya antar *kelian* dusun dan perangkat desa tetapi juga dengan perangkat dan kelembagaan adat yang ada mengingat masih kentalnya konsep budaya dan adat di Desa Tegal Kertha”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.50 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Menurut hasil wawancara diatas, *kelian* dusun dengan perangkat desa lainnya memiliki hubungan yang saling terkait satu sama lainnya. Pembagian tugas yang telah disampaikan oleh *perbekel* desa mengharuskan masing-masing perangkat desa untuk bekerja secara harmonis dan saling berkoordinasi agar tidak terjadi tumpang tindih fungsi dan tugas masing-masing. Selain itu, *kelian* dusun secara aktif terus memberikan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat terkait dengan permasalahan keamanan, kebersihan, dan kerukunan antar umat beragama sehingga mampu menciptakan suasana tinggal yang nyaman dan harmonis.

Di Desa Tegal Kertha, pengarahan kerja tidak hanya dalam lingkup kedinasan saja, tetapi juga terkait dengan adat. Kondisi masyarakat yang heterogen dengan dominan beragama Hindu menjadikan perlunya pengarahan

yang tepat dan sesuai sehingga tidak menimbulkan salah paham antar masyarakat beragama di lingkungan Desa Tegal Kertha.

Selain menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai desa dinas, Desa Tegal Kertha juga dituntut untuk dapat menyelaraskan fungsinya sebagai desa adat. Adanya koordinasi dan hubungan yang harmonis antara perangkat desa dinas dan perangkat desa adat yang ada di Desa Tegal Kertha dibutuhkan untuk mencapai tujuan agar sejalan dengan nilai adat yang ada

Pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha berkaitan dengan pengurusan surat-surat dan dokumen formal, seperti surat kelahiran, kematian, penambahan KK, dan lain-lain ditangani oleh pemerintah desa dinas. Masyarakat dapat mengajukan permohonan pengurusan surat dan dokumen dimulai dari konsultasi dan penyampaian masalah kepada *kelian* di masing-masing dusun tempat tinggal, selanjutnya *kelian* dusun bertanggung jawab untuk membawa permohonan dari masyarakat ini untuk selanjutnya diurus di tingkat desa. Adanya tanggung jawab dari *kelian* dusun ke desa lalu di desa nantinya akan berurusan dengan urusan umum. Hal ini juga disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH., sebagai berikut:

“ya kalau ada masalah di masyarakat atau permohonan surat atau dokumen tertentu bisa melalui *kelian* dusun dulu. Alurnya nanti dari *kelian* dusun yang akan mengajukan ke desa secara kolektif untuk selanjutnya diurus lebih lanjut di desa. Di desa sendiri nanti berurusannya dengan bagian umum”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.50 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa urusan pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha melalui dua prosedur yaitu prosedur secara

formal dan secara adat, yang mana prosedur formal difokuskan tugasnya kepada *kelian* dusun untuk selanjutnya dilanjutkan ke desa.

Pelaksanaan administrasi Desa Tegal Kertha juga sudah dinilai terlaksana cukup baik dan lancar dari masyarakatnya, khususnya di Dusun Muliawan. Pernyataan tersebut disampaikan Bapak I Ketut Budiawan, waga Dusun Muliawan, sebagai berikut:

“saya pernah mengurus administrasi terkait dengan pengurusan tunjangan kesehatan dari desa. Pelaksanaan administrasi di desa sudah terlaksana baik dan lancar. Pelayanan kepada masyarakatnya pun sudah baik, sehingga masyarakat merasa sangat terbantu dalam proses administrasi” (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 pukul 15.00 di Kediaman Bapak I Ketut Budiawan, Dusun Muliawan).

Dari hasil wawancara tersebut dapat dilihat bahwa pelaksanaan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha sudah terlaksana baik dan lancar. Hal ini kemudian memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam pengurusan administrasi bagi keperluannya masing-masing. Pelaksanaan administrasi yang baik juga mewujudkan pelayanan masyarakat yang baik dan optimal di Desa Tegal Kertha.

b. Pelaksanaan Administrasi Kedesaan Adat di Desa Tegal Kertha

Desa Tegal Kertha tidak hanya menjalankan fungsinya sebagai desa dinas saja, tetapi juga dalam konteks kedesaan adat yang dianut oleh masyarakat Bali sejak dulu. Mayoritas penduduk beragama Hindu menyebabkan kondisi kebudayaan serta adat yang ada di Bali mendapatkan pengaruh yang besar dari unsur keagamaan. Pengaruh ini juga selanjutnya diterapkan dalam sistem

pemerintahan daerah, terutamanya di tingkat desa. Oleh karena itu muncullah istilah desa adat yang sampai saat ini masih digunakan di Bali.

Desa Tegal Kertha yang merupakan mengadopsi bentuk sebagai desa dinas dengan menganut konsep desa adat yang ada di Bali. Hal ini juga disampaikan oleh *Perbikel*/Kepala Desa Tegal Kertha, Bapak I Putu Trisnajaya, sebagai berikut:

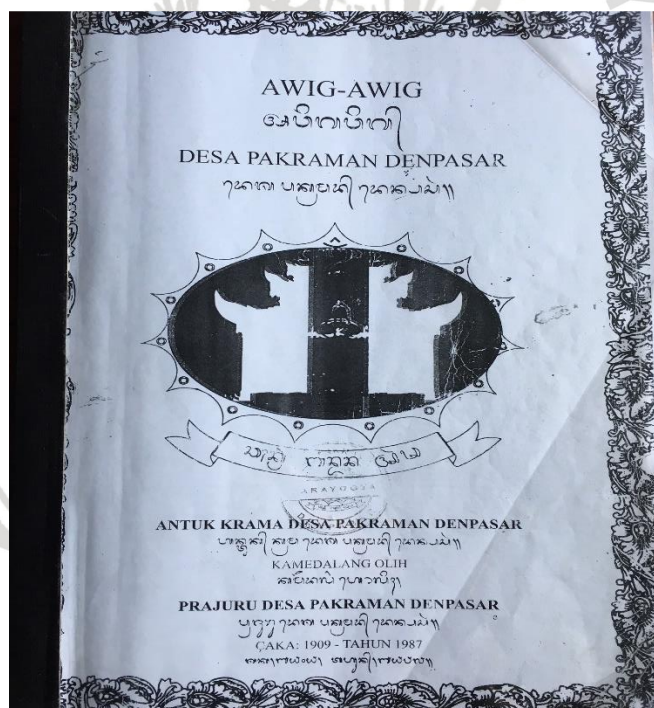
“Desa Tegal Kertha ini merupakan desa pendatang, jadi fungsinya sebagai desa dinas dulu, lalu karena kita mengikuti adat istiadat yang ada di Bali, Desa Tegal Kertha juga memiliki fungsinya sebagai desa adat”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2017 pukul 11.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut Desa Tegal Kertha sebagai desa baru, maka fungsi awalnya adalah sebagai desa dinas yang dalam proses pemerintahan serta administrasinya sama seperti desa pada umumnya. Setelah itu karena adanya pengaruh kebudayaan serta adat istiadat setempat, Desa Tegal Kertha pun turut mengadopsi adat tersebut yang selanjutnya memiliki fungsi sebagai desa adat dibawah kewenangan Desa Pakraman.

Seluruh desa adat yang ada di Kota Denpasar berada dalam satu pemerintahan yang disebut dengan Desa Pakraman Denpasar. Menurut data dari Badan Pusat Statistik Provinsi Bali (2017), Desa Pakraman Denpasar merupakan Desa Pakraman terbesar yang ada di Kota Denpasar, terutama di Kecamatan Denpasar Barat. Adapun jumlah *banjar pakraman* yang ada di Kecamatan Denpasar Barat yakni 93 *banjar pakraman*. Desa Pakraman sendiri dikepalai oleh seorang Bendesa Adat dan dibantu oleh perangkat desa adat lainnya. Berdasarkan penjelasan diatas juga, Desa Pakraman Denpasar memiliki susunan

organisasi yang hampir mirip, namun disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan Desa Pakraman itu sendiri.

Dalam menjalankan administrasinya, administrasi kedesaan adat di Desa Pakraman Denpasar memiliki peraturan tersendiri sebagai acuannya. Peraturan ini disebut dengan Awig-awig yang bentuknya mirip dengan Undang-undang atau peraturan resmi lainnya, tetapi menganut konsep kearifan lokal dan kebudayaan yang dianut daerah setempat. Awig-awig ini sendiri ditulis oleh perangkat desa adat dan dibuat berdasarkan kesepakatan melalui musyawarah antara perangkat desa adat dengan masyarakat setempat. Awig-awig ditulis dalam bentuk aksara Bali dan diterjemahkan ke huruf latin dengan menggunakan bahasa Bali.



Gambar 6. Cover Buku Awig-awig Desa Pakraman Denpasar

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Dalam pelaksanaan pemerintahannya, Desa Pakraman Denpasar juga memiliki perangkat desa adat yang terstruktur. Adapun berikut merupakan susunan organisasi dalam Desa Pakraman Denpasar dalam Awig-awig Desa Pakraman Denpasar (1987):

1. *Bendesa* Adat sebagai kepala desa adat.
2. *Petajuk Bendesa* sebagai wakilnya.
3. *Penyarikan* sebagai juru tulis.
4. *Petengen* Desa sebagai bendahara desa
5. *Sinoman* atau *Kesinoman* sebagai juru arah.
6. *Jero Mangku*, *Mangku* Desa atau *Jero Gede* untuk jabatan Pimpinan pelaksana upacara di Pura *Kahyangan* Desa.
7. Lalu selanjutnya ada yang disebut dengan *Langlang* Desa atau wilayah penguasaan atau daerah wilayah desa.

Menurut penjelasan diatas, bendesa adat atau *kelian* adat bertindak sebagai kepala desa pakraman. Dalam implementasinya, bendesa adat merupakan kepala desa pakraman yang selanjutnya membawahi beberapa *kelian banjar* adat yang menjadi pemimpin dalam suatu *banjar* adat di tiap-tiap desa adat dibawah desa pakraman. Di Desa Tegal Kertha sendiri, tiap-tiap *banjar* adat atau *banjar pakraman* memiliki satu orang *kelian banjar* adat yang kedudukannya sama dengan *kelian* dusun. Di Dusun Muliawan, *banjar* adat Muliawan dipimpin oleh seorang *kelian* adat. Beliau adalah Bapak I Wayan Sukada.

Pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha dimulai dengan pemilihan *kelian* adat di tiap-tiap *banjar* adat. Pemilihan *kelian* adat tidaklah sama dengan pemilihan kepala desa atau *kelian* dusun. Pemilihan *kelian* adat dilakukan secara musyawarah dan dilakukan dengan sukarela. Seorang calon yang layak untuk memimpin suatu *banjar* adat ditunjuk menurut kepercayaan masyarakat akan kemampuan orang tersebut dan melakukan tugasnya secara sukarela. Hal ini disampaikan oleh Bapak I Wayan Sukada sebagai berikut:

“Saya ditunjuk oleh warga *banjar* adat. Menjadi *kelian* adat ini sifatnya sukarela. Bersifat *ngayah*. Jadi masyarakat memilih atas dasar rasa percaya mereka terhadap saya untuk menjadi *kelian* adat, bukan adanya seleksi atau pemilihan seperti pemilihan kepala desa atau *kelian* dusun”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Dari wawancara diatas menunjukkan bahwa pemilihan *kelian* adat didasarkan atas perasaan sukarela dan bakti untuk memimpin suatu *banjar* adat dan dipilih langsung oleh masyarakat setempat tanpa proses pemilihan formal seperti pemilihan kepala desa atau *kelian* dusun. Proses pemilihan *kelian* adat ini sendiri juga didasarkan pada apa yang tertera di dalam *Awig-awig* Desa Pakraman Denpasar.

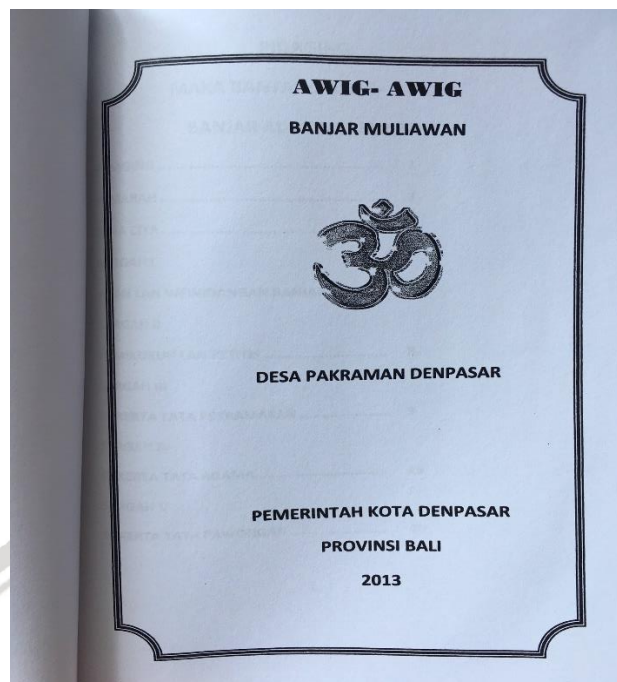
“*Prajuru Desa keadegan nyabran 5(limang) warsa olih paruman Desa, tur dados kapilih malih, Maduluran Dewa saksi ring Pura Desa*” (Prajuru atau pengurus desa ditetapkan 5 tahun oleh paruman atau musyawarah desa, dan dapat dipilih kembali berdasarkan dewa saksi yang dilakukan di pura desa).

Berdasarkan penjelasan diatas menunjukkan bahwa *kelian* adat dipilih melalui pertemuan atau rapat di masing-masing *banjar* adat bersama masyarakat *banjar* adat lalu pertanyaan akan dilemparkan ke masyarakat siapakah orang

yang mereka tunjuk untuk menjadi *kelian* adat. Setelah mendapat suara bulat maka orang tersebutlah yang terpilih menjadi *kelian* adat. Proses pemilihannya sendiri pun dilakukan secara adat.

Pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha secara khusus menangani proses-proses adat yang terjadi di masyarakat. Proses adat tersebut misalkan adanya upacara keagamaan, upacara adat, upacara perkawinan, dan prosesi lainnya yang berkaitan dengan adat. Pelaksanaan administrasi kedesaan adat sendiri juga lebih dikhususkan pada prosesi keagamaan Hindu. Walaupun demikian, pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha juga memiliki acuan dalam penanganan prosesi non Hindu. Acuan ini disebut dengan *Pararem*. *Pararem* ini memiliki fungsi dan tujuan yang sama dengan *awig-awig* atau dapat juga disebut dengan peraturan pemerintah, hanya saja penggunaannya dikhususkan sebagai acuan secara universal, tidak hanya untuk umat Hindu saja, sementara *awig-awig* dikhususkan bagi warga Hindu.

Landasan yang digunakan dalam pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha khususnya di *Banjar* Adat Muliawan yaitu *Awig-awig Banjar* Muliawan yang merupakan turunan dari *Awig-awig* Desa Pakraman Denpasar yang selanjutnya isinya disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan *Banjar* Muliawan.



Gambar 7. Cover Buku Awig-awig *Banjar Muliawan* Desa Tegal Kertha

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Proses administrasi kedesaan adat dimulai dari adanya pelaporan dari masyarakat terhadap *kelian* adat, selanjutnya *kelian* adat yang akan mengurus laporan tersebut ke desa pakraman. Hal tersebut juga dijelaskan oleh Bapak I Wayan Sukada sebagai berikut:

“Misalkan ada yang masyarakat yang akan melakukan upacara adat, masyarakat bisa datang melapor ke *kelian* adat, lalu selanjutnya laporan tersebut akan diteruskan ke desa pakraman oleh *kelian* adat. Contohnya pencatatan perkawinan, perkawinan juga ada unsur formal dan adatnya, dari segi adat ada pencatatan perkawinan, hal itu dilakukan oleh *kelian* adat yang selanjutnya diurus ke desa pakraman untuk mendapatkan surat keterangan”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Berdasarkan hasil wawancara diatas menunjukkan bahwa pelaksanaan administrasi kedesaan adat dilakukan oleh *kelian* adat sebagai wakil desa pakraman di desa adat. Selanjutnya urusan administrasi tersebut dipertanggungjawabkan ke desa pakraman.

Pengurusan administrasi terkait dengan *kelian* adat juga pernah dirasakan oleh salah satu warga Banjar Adat Muliawan, Ibu Ni Nyoman Suwendri, sebagai berikut:

“pernah berurusan dengan *kelian* adat. Saat itu *kelian* adat menjadi saksi upacara pernikahan anak saya. Sebagai *kelian* adat, urusannya dalam adat harus menjadi saksi dalam proses tersebut, karena dalam Hindu dan tradisi di Bali, pelaksanaan pernikahan harus melalui prosesi adat terlebih dahulu setelah itu baru ke urusan dinas” (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 pukul 14.30 WITA, di Kediaman Ibu Ni Nyoman Suwendri, Dusun Muliawan).

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa peran adat sebagai prosesi awal pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha sangatlah penting, begitu juga dengan peran perangkat adat dalam administrasi kedesan di Desa Tegal Kertha.

Pelaksanaan administrasi desa adat tidak hanya berkaitan dengan desa pakraman saja tetapi juga desa dinas masing-masing. Adanya dua fungsi desa yaitu sebagai desa dinas dan desa adat memerlukan koordinasi antara perangkat desa dinas dan desa adat dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan desa. Hal tersebut disampaikan oleh *Kelian Banjar* Adat Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Pelaksanaan administrasi kedesan ini memerlukan koordinasi antara *kelian* dusun sebagai perwakilan desa dinas dan juga *kelian* adat sebagai perwakilan desa adat. Koordinasi ini dilakukan untuk melaksanakan tugas pemerintahan agar lebih terstruktur dan jelas arahnya”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.00 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Pernyataan serupa juga diberikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Dalam menjalankan pemerintahan di desa, baik urusan kedinasan maupun adat perlu koordinasi antara perangkat dinas dan perangkat adat, terutamanya dengan *kelian* adat. Karena urusan dinas dan adat tidak dapat dipisahkan”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.00 WITA di Kantor Desa Tegal Kertha).

Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan administrasi pemerintahan di Desa Tegal Kertha baik yang berkaitan dengan dinas dan juga adat saling berhubungan dan perlu koordinasi antara perangkat dinas dan perangkat adat untuk mencapai tujuan tersebut.

Selanjutnya, pelaksanaan administrasi pemerintahan terkait dengan perencanaan pembangunan juga terjadi di ranah desa adat. Hal tersebut disampaikan oleh *Kelian Banjar* Adat Muliawan, I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Dalam proses perencanaan juga desa adat turut andil dalam proses. Misalnya program pembangunan dari desa dinas, *banjar* adat turut mendukung dengan partisipasi. Diadakan juga musyawarah dusun sebagai wadah koordinasi antara desa dinas dengan desa adat dalam membahas rencana pembangunan desa”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.00 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Dari hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha terdiri dari dua urusan yaitu secara dinas dan secara adat sesuai dengan fungsi Desa Tegal Kertha sebagai desa dinas dan desa adat. Kedua pelaksanaan administrasi kedesaan tersebut saling berkaitan dan bersinergis satu sama lain yang mana dikoordinasikan melalui perangkat dinas dan perangkat adat yang ada di Desa Tegal Kertha. Dalam pelaksanaannya, Desa Tegal Kertha telah mampu menyelaraskan kedua fungsi desa dinas dan desa adat secara baik.

2. Fungsi dan Tugas *Kelian* Desa Tegal Kertha

a. Fungsi dan Tugas *Kelian* Dusun Muliawan

Dalam menjalankan pemerintahannya, Desa Tegal Kertha memiliki perangkat desa dengan fungsi dan tugasnya masing-masing yang saling bersinergi satu sama lainnya. Adanya fungsi desa dinas dan desa adat di Desa Tegal Kertha menyebabkan adanya pembagian perangkat desa yang berbeda yaitu perangkat desa dinas dan perangkat desa adat. Hal tersebut disampaikan oleh *Perbekel*/Kepala Desa Tegal Kertha, I Putu Trisnajaya, sebagai berikut:

“Ya disini perangkat desa dinas menjalankan fungsinya dalam urusan kedinasan, seperti pengurusan surat atau dokumen formal. Sementara perangkat dsa adat menangani hal yang bersifat adat, agama, dan kebudayaan. Sudah ada *job description*nya masing-masing”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.00 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Hal ini diperkuat juga oleh *Kelian* Dusun Muliawan, I Ketut Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Kalau urusan kedinasan ya hubungannya dengan *kelian* dusun, tetapi kalau urusan adat dan keagamaan hubungannya dengan *kelian* adat. Masing-masing sudah ada pembagian dan tanggun jawabnya masing-masing”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.00 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Dari hasil wawancara diatas menunjukkan bahwa masing-masing perangkat desa baik dinas maupun adat telah memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing namun tetap saling berkaitan dengan berhubungan. Pertanggungjawaban antara *kelian* dusun dengan *kelian* adat juga berbeda.

Seperti yang disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH., sebagai berikut:

“*Kelian* dusun pertanggungjawabannya adalah ke desa dinas dan *perbekel* atau kepala desa, karena urusan yang ditangani juga bersifat kedinasan. Berbeda dengan *kelian* adat yang pertanggungjawabannya ke bendesa adat”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Pernyataan ini juga diperkuat dari yang disampaikan *Perbekel* Desa Tegal Kertha, Bapak I Putu Trisnajaya, sebagai berikut:

“Fungsi dan tugas masing-masing *kelian* dusun di Desa Tegal Kertha ini untuk membantu *perbekel* desa dengan landasan dan arahan dari desa. Tugasnya yaitu membantu *perbekel* dalam hal pemerintahan, pemberdayaan, pelayanan dan kemasyarakatan di masing-masing dusun”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Berdasarkan hasil wawancara diatas menunjukkan bahwa *kelian* dusun menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan arahan dari *perbekel* atau kepala desa. Fungsi dan tugas *kelian* dusun sendiri didasarkan pada Undang-undang dan juga Peraturan Kementrian Dalam Negeri dalam rangka membantu tugas *perbekel* atau kepala desa.

Fungsi dan tugas *kelian* dusun dijelaskan lebih lanjut oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Di Desa Tegal Kertha ini terdapat 8 dusun, yang mana tiap dusun memiliki kepala atau istilahnya sekarang adalah *kelian* dusun masing-masing. Contohnya saya di Dusun Muliawan, fungsi *kelian* dusun ini sendiri merupakan sebagai kepala kewilayahan yang mana fungsi dan tugasnya tergantung kewilayahan masing-masing”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Sementara pelaksanaan fungsi dan tugas *kelian* dusun dinilai dari pihak masyarakat dikatakan sudah dapat terlaksana dengan baik. Hal ini disampaikan oleh Ni Nyoman Suwendri, sebagai berikut:

“pelaksanaan fungsi dan tugas *kelian* Dusun Muliawan sudah terlaksana dengan baik karena semua program sudah diikuti” (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 pukul 14.00 WITA di Kediaman Ibu Nyoman Suwendri, Dusun Muliawan).

Hal tersebut juga didukung oleh pernyataan dari warga lain, Bapak Nyoman Sumitra yang pernah berurusan dengan *kelian* dusun dalam hal pengurusan KTP dan SIM, sebagai berikut:

“sudah terlaksana dengan baik, *kelian* dusun mampu melaksanakan kewajibannya dalam urusan kedinasan dengan baik dan juga optimal dalam pelayanannya ke masyarakat” (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 pukul 14.30 WITA di Kediaman Bapak Nyoman Sumitra, Dusun Muliawan).

Menurut hasil wawancara tersebut, fungsi *kelian* dusun adalah sebagai kepala kewilayahan yang mengatur suatu dusun beserta dengan masyarakat yang bertempat tinggal di dusun tersebut. Sementara tugasnya adalah untuk membantu tugas *perbekel* desa dalam melayani masyarakat. Fungsi dan tugas dari *kelian* dusun tersebut dapat dikatakan telah terlaksana dengan baik karena adanya kesigapan dan ketelatenan dari *kelian* dusun untuk mengikuti program yang ada dengan baik dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal.

b. Fungsi dan Tugas *Kelian Banjar Adat* Muliawan

Di Desa Tegal Kertha, sebagai desa dinas dan desa adat, tentu juga memiliki perangkat desa adat. Perangkat desa adat yang ada di Desa Tegal

Kertha yaitu *kelian* adat sebagai kepala masing-masing *banjar* adat yang ada di Desa Tegal Kertha, ada juga pecalang sebagai anggota keamanan adat yang ada di desa, dan juga perangkat desa adat lainnya. Perangkat desa adat tersebut berada dibawah kewenangan Desa Pakraman Denpasar yang berada di tiap-tiap desa adat dibawah desa pakraman.

Di *Banjar* Adat Muliawan, struktur dan susunan prajuru *banjar* diatur dalam Awig-awig *Banjar* Muliawan (2013), sebagai berikut:

- a) *Kelian Banjar* yaitu Ketua atau Kepala *Banjar* Adat
- b) *Penyarikan* yaitu sekretaris
- c) *Petengen/Sedahan* yaitu bendahara
- d) *Petajuh Tempekan/sinoman* yaitu kepala perangkat perlengkapan
- e) *Petajuh Parahyangan, Pawongan, Palemahan* yaitu kepala adat
- f) *Pecalang Banjar* yaitu perangkat di bidang keamanan *banjar*
- g) *Pemangku Banjar* yaitu pemimpin upacara keagamaan dan adat *banjar*

Sebagai seorang perangkat desa, baik itu dinas maupun adat tentu mempunyai fungsi, tugas serta pertanggungjawabannya masing-masing tergantung urusan yang ditangani dan wewenangnya sebagai perangkat desa. Seperti *kelian* adat yang memiliki tanggung jawab kepada desa pakraman dan bendesa adat sebagai kepala desa pakraman.

Kelian adat bertugas membantu bendesa adat sebagai perwakilan desa pakraman di tiap-tiap *banjar* dibawah kewenangan desa pakraman. Desa Pakraman sendiri merupakan desa pakraman terbesar di Bali dengan jumlah 82

banjar adat yang tentunya cukup sulit jika harus ditangani sendiri oleh seorang bendesa. Hal tersebut juga tertuang dalam Awig-awig Desa Pakraman Denpasar sebagai berikut:

“*Kelihan banjar suka duka inucap ring ajeng taler kawastanin Kelihan Tempekan Desa*” (*Kelian banjar* yang disebut diatas biasanya disebut sebagai kepala lingkungan).

“*Banjar suka duka ring Desa Adat Denpasar manggeh Tempekan Desa*” (*Banjar-banjar* yang ada di Desa Adat Denpasar termasuk lingkungan desa).

Berdasarkan penjelasan diatas menunjukkan bahwa fungsi *kelian* adat adalah sebagai kepala lingkungan *banjar* adat yang memiliki wewenang atas kewilayahan dan masyarakat *banjar* adat tersebut yang kemudian wewenang tersebut akan dipertanggungjawabkan kepada bendesa adat.

Pernyataan tersebut juga didukung oleh *Kelian Banjar* Adat Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“*Kelian* adat bertanggungjawab terhadap bendesa adat karena fungsi dan tugasnya *kelian* adat itu sendiri membantu bendesa adat dalam menangani urusan adat di masing-masing *banjar* adat yang termasuk ke dalam Desa Pakraman Denpasar”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.05 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Pelaksanaan fungsi dan tugas *kelian* adat dalam urusan adat dan keagamaan juga disampaikan oleh warga umat Hindu Dusun Muliawan, Bapak Nyoman Sumitra, sebagai berikut:

“*Kelian* adat di Banjar Adat Muliawan ini tugasnya yaitu dalam urusan kegiatan piodalan (upacara peringatan) atau upacara keagamaan di banjar dan di pura Dusun Muliawan” (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 pukul 14.00 WITA di Kediaman Bapak Nyoman Sumitra, Dusun Muliawan).

Berdasarkan pernyataan tersebut, kelian adat melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam membantu bendesa adat dikhususkan pada penanganan hal-hal yang bersifat adat dan agama terutamanya membantu pelayanan terhadap masyarakat Hindu di Dusun Muliawan.

Landasan fungsi dan tugasnya sebagai pemimpin *banjar* adat yang juga tertuang dalam *Awig-awig Banjar Muliawan* (2013), sebagai berikut:

- a) *Ngelaksanayang pemargin awig-awig, lan kasinanggeman paruman banjar manut dresta. Sima sane sampun memargi.* (Menjalankan peraturan dan hasil rapat *banjar* sesuai aturan adat yang sudah berlaku)
- b) *Midartayang swardamannyane sajeroning pesangkepan banjar.* (Melaksanakan kewajiban sesuai hasil rapat *banjar*)
- c) *Ngelaksanayang pesangkepan Krama Banjar nyabran enem sasih apisan miwah nemonin padgata kala, prade wenten sane mabuat risampun polih pigum sareng pangelingsir.* (Melaksanakan rapat dengan seluruh anggota *banjar* minimal 6 bulan sekali)
- d) *Dados saksi yening wenten silih sinunggil anak alit utawi sentana ngelaksanayang upacara pawiwahan.* (Menjadi saksi jika ada putra/putri anggota *banjar* yang melaksanakan upacara pernikahan)
- e) *Ngenter sahananing pekaryan prajuru sane siosan.* (Mengawasi kinerja perangkat *banjarnya*)
- f) *Ngenterang paruman banjar.* (Memimpin rapat *banjar*)
- g) *Maosan lan nibakan pemutus sajeroning wicara ngenenin indik krama banjar.* (Menjadi pemitis atau penengah dalam rapat *banjar*)

- h) *Nuntun lan ngalimbakang seni lan budaya.* (Turut menjaga dan melestarikan kesenian dan kebudayaan)
- i) *Ngenterang sahananing keperluan adat agama ring wewidangan Banjar Muliawan nganutin kawentenan prabeye sane patut kamedalan anggen kaperluan adat lan agama.* (Memonitor keuangan untuk keperluan adat dan agama di lingkungan *banjar*)
- j) *Yening kelian kapialang sami swadarma kaangganin olih antuk penyarikan.* (Jika ketua *banjar* berhalangan maka semua kewajibannya dapat dilimpahkan kepada sekretaris)

Fungsi dan tugas *kelian* dusun dan juga *kelian* adat tentunya berbeda. *Kelian* dusun bertugas dalam mengurus urusan kedinasan yang bersifat formal misalkan pelaporan dan pencatatan kependudukan (penambahan KK, kelahiran, kematian) dan lainnya yang memerlukan bahasan lebih lanjut ke desa dalam bentuk surat atau dokumen resmi. Sementara *kelian* adat berurusan terhadap hal yang sifatnya adat seperti upacara keagamaan, upacara adat, pembangunan tempat suci. Walaupun demikian, fungsi dan tugas *kelian* adat juga berkaitan dengan *kelian* dusun. Hal ini disampaikan oleh *Kelian Banjar* Adat Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Urusan kedinasan itu sendiri di Bali seringkali tidak terlepas kaitannya dengan keagamaan atau adat. Misalkan ada perkawinan, dalam perkawinan tentu ada upacara keagamaan dan adatnya, lalu kemudian urusan dinas ke pelaporan dan pencatatan pernikahan. Prosesnya dimulai dari yang bersangkutan ke *kelian* adat untuk lapor pencatatan perkawinannya, lalu nanti *kelian* adat yang mengurus catatan ini ke desa pakraman untuk selanjutnya diberikan surat keterangan. Surat keterangan inilah yang nantinya digunakan untuk mengurus perkawinan tersebut secara kedinasan ke *kelian* dusun untuk kemudian dilaporkan ke desa atau

catatan sipil”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.00 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Selanjutnya fungsi *kelian* dusun dan *kelian* adat yang merupakan sama-sama kepala kewilayahan namun dalam artian yang berbeda. *Kelian* dusun berperan sebagai kepala kewilayahan secara dinas, sementara *kelian* adat sebagai kepala kewilayahan secara adat. Fungsi lain dari *kelian* adalah sebagai jembatan penghubung antara masyarakat dengan desa, baik desa dinas maupun desa pakraman tergantung urusannya.

Tidak hanya bertugas dalam urusan adat, *kelian* adat *Banjar* Muliawan juga memiliki peran dalam mendukung pembangunan desa. Keterlibatan *kelian* adat dalam program desa dinas adalah salah satunya. Hal tersebut disampaikan oleh *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Kita sebagai *kelian* adat ikut membantu program dari desa dinas walaupun ranah kita di adat. Karena dinas dan adat saling bersinergis satu sama lain. Seperti contohnya di Dusun Muliawan ada pembangunan sumur air bersih dan pengembangan swadaya air, *banjar* adat turut serta terlibat dalam program tersebut dalam bentuk gotong royong, bantuan penyelenggaraan adat juga”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.00 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Pernyataan tersebut juga disampaikan oleh *Perbekel* Desa Tegal Kertha, Bapak I Putu Trisnajaya, sebagai berikut:

“Dalam melaksanakan program desa, baik dinas dan adat semuanya turut terlibat. Kita selalu mengadakan koordinasi dengan adat agar program yang kita jalani juga sesuai dengan nilai dan adat yang ada di Desa Tegal Kertha ini”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa sinergitas antara dinas dan adat tidaklah dapat dilepaskan. *Banjar* adat sebagai wadah perkumpulan masyarakat adat terutamanya masyarakat Hindu di desa turut serta terlibat membantu dan menjalankan program dinas, sementara sebaliknya juga dinas turut berkaitan dengan pelaksanaan adat di desa.

3. Faktor yang Dihadapi oleh Administrasi Kedesaan Adat pada *Banjar*

Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha

a. Faktor Pendukung

1) Adanya pelatihan dan bimbingan bagi *Kelian* Dusun Muliawan

Menurut penelitian yang dilakukan, terdapat beberapa faktor pendukung di dalam pelaksanaan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha. Salah satunya adalah pelatihan dan bimbingan teknis bagi *kelian* dusun. Hal ini disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Putu Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Kalau faktor pendukung menurut saya itu adalah dukungan dari Kota Denpasar dan Desa Tegal Kertha yaitu dalam bentuk pelatihan dan bimbingan teknis terkait fungsi dan tugas kami sebagai *kelian* dusun”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Pernyataan ini ditambahkan lagi oleh Bapak I Putu Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Ya penting, karena pelatihan dan bimbingan tersebut bermanfaat bagi wawasan kami sebagai *kelian* dusun untuk nantinya dapat menjalankan fungsi dan tugas yang tepat dan sesuai arahan. Hal tersebut juga nantinya berguna dalam rangka membantu masyarakat di dusun”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.05 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Dari pernyataan tersebut dapat dilihat pentingnya pelatihan dan bimbingan teknis bagi *kelian* dusun sehingga dirasa penting dalam menunjang kinerja dan pelaksanaan fungsi dan tugas *kelian* dusun di Desa Tegal Kertha.

2) Respon baik dan dukungan masyarakat bagi *Kelian* Dusun dan *Kelian Banjar* Adat Muliawan

Faktor pendukung lain yang ditemukan peneliti adalah terkait dengan respon baik dan dukungan dari masyarakat bagi *Kelian* Dusun dan juga *Kelian Banjar* Adat Muliawan. Hal tersebut dibuktikan dari pendapat yang disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Putu Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Respon masyarakat yang antusias juga sangat mendukung kami sebagai *kelian* dusun. Dengan respon yang baik, komunikasi *kelian* dusun dengan masyarakat menjadi lancar dan terjaga dengan baik. Masyarakat juga cukup mendukung dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.10 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Hal serupa juga disampaikan oleh *Kelian Banjar* Adat Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Dukungan dari masyarakat sangat penting dalam pelaksanaan tugas kami sebagai *kelian* adat di masing-masing dusun. Karena *kelian* adat tidak hanya berkaitan dengan masyarakat Hindu tetapi juga perlu menjaga kerukunan dan keharmonisan dengan umat beragama yang lain di dusun tersebut, sementara fungsi dan tugas kami secara spesifik berkaitan dengan masyarakat Hindu. Jadi kalau masyarakat dapat mendukung, program dan kegiatan yang dilaksanakan semuanya dapat berjalan dengan lancar”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.00 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Jadi menurut pernyataan diatas dapat dilihat pentingnya dukungan serta respon masyarakat dalam pelaksanaan administrasi kedesaan yang ada di Desa Tegal Kertha, khususnya dalam pelaksanaan fungsi dan tugas perangkat desa yaitu *kelian* dusun dan *kelian* adat.

b. Faktor Penghambat

1) Pemahaman masyarakat terkait fungsi dan tugas *Kelian* Dusun dan *Kelian* Adat masih rendah

Dalam menjalankan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha juga terdapat faktor yang dapat menghambat pelaksanaan administrasi tersebut. Salah satu faktor penghambat yang ditemui adalah masih rendahnya pemahaman masyarakat terkait fungsi dan tugas *Kelian* Dusun dan *Kelian* Adat Muliawan. Hal ini dijelaskan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak I Putu Juniarta, SH., sebagai berikut:

“Walaupun sosialisasi telah dilaksanakan, pemahaman masyarakat masih juga kurang terkait fungsi dan tugas *kelian* dusun dan perangkat desa yang lain”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 11.10 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Hal tersebut juga diperkuat dengan pernyataan dari *Kelian* Adat Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Masyarakat masih belum bisa membedakan fungsi dan tugas *kelian* dusun dan *kelian* adat. Karena sistemnya di Bali ada yang berkaitan dengan dinas dan adat, masyarakat kadang bingung”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.20 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Kondisi tersebut juga didukung dari pengakuan warga Dusun Muliawan, Bapak I Ketut Budiawan, yang telah menjadi warga Dusun Muliawan selama 22 tahun, sebagai berikut:

“terkadang sulit membedakan antara kelian dusun dan kelian adat di Dusun Muliawan ini, karena tugas dan fungsinya hampir sama”. (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 WITA di kediaman Bapak I Ketut Budiawan, Dusun Muliawan)

Dari hasil wawancara diatas, peneliti dapat melihat bahwa kondisi kesadaran masyarakat akan pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha serta fungsi dan tugas dari *Kelian* Dusun dan *Kelian* Adat Muliawan masih rendah, akibatnya masyarakat masih bingung dan belum paham akan hal tersebut secara jelas yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan administrasi itu sendiri.

2) Belum adanya pelatihan dan bimbingan teknis bagi *Kelian Banjar* Adat Muliawan

Faktor penghambat selanjutnya datang dari *Kelian Banjar* Adat Muliawan yaitu tidak adanya pelatihan serta bimbingan teknis bagi *Kelian* Adat Desa Pakraman Denpasar, khususnya *Kelian* Adat di *Banjar* Muliawan. Hal ini disampaikan oleh *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Kalau pelatihan dan bimbingan teknis itu tidak ada dapat dari desa pakraman maupun Desa Tegal Kertha nya sendiri. Segala fungsi dan tugas serta wewenang seperti itu kita sebagai *kelian* adat belajar sendiri berbekal pengalaman dan awig-awig yang ada. Kalau secara khusus diberikan bimbingan itu belum sampai saat ini”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.20 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan adanya kesulitan bagi *kelian* adat dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya karena tidak adanya pelatihan dan bimbingan dari desa pakraman. Lebih khususnya adalah bagi *Kelian Adat Banjar* Muliawan karena dari pihak Desa Pakraman Denpasar ataupun Desa Tegal Kertha tidak ada pelatihan yang diberi jadi *kelian* adat harus dapat memahami fungsi dan tugasnya secara otodidak dan berdasarkan pengalaman dan pengamatan selama menjadi masyarakat adat.

3) Kondisi masyarakat *Banjar* Adat Muliawan dengan 2 adat

Konsep desa adat tidak hanya dianut oleh Desa Pakraman Denpasar dan Desa Tegal Kertha tetapi juga hampir seluruh desa yang ada di Bali. Penduduk Desa Tegal Kertha sendiri kebanyakan adalah penduduk pendatang yang bukan asli Denpasar tersebut menyebabkan banyak masyarakat di Desa Tegal Kertha khususnya di *Banjar* Adat Muliawan tidak hanya merupakan masyarakat adat di *Banjar* Muliawan tetapi juga tergabung sebagai masyarakat adat di *banjar* daerah asal. Hal ini menyebabkan masyarakat tersebut harus mengikuti adat di daerah asalnya tetapi juga harus melaksanakan kewajibannya sebagai masyarakat adat di *Banjar* Muliawan. Faktor inilah yang dijelaskan *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan, Bapak I Wayan Sukada, sebagai berikut:

“Karena adanya sistem adat juga, masyarakat banyak yang juga ikut adat di kampungnya, yang tentu saja ada kecendrungan masyarakat untuk lebih ikut dan partisipatif terhadap adat di kampungnya dibanding disini. Hal ini yang terkadang sulit ketika misalkan ada pelaksanaan adat yang bentrok antara di kampungnya dan disini, kita yang disini jadi kekurangan sumber daya manusia untuk membantu pelaksanaan adat karena kita juga tidak bisa melarang masyarakat untuk ikut adat di

kampungnya”. (Wawancara pada hari Jumat, 16 Februari 2018 pukul 16.20 WITA di kediaman Bapak I Wayan Sukada, Dusun Muliawan).

Hal tersebut sebelumnya juga disampaikan oleh *Perbekel*/Kepala Desa Tegal

Kertha, Bapak I Putu Trisnajaya, sebagai berikut:

“Karena Desa Tegal Kertha ini kan desa pendatang, jadi banyak masyarakatnya yang berasal dari daerah lain diluar Denpasar, tentunya mereka juga memiliki tanggung jawab adat di daerah asalnya. Hal itu yang menyulitkan kita dalam pelaksanaan kegiatan adat atau keagamaan di Desa Tegal Kertha misalkan acara tersebut juga bentrok dengan kegiatan adat mereka di kampung”. (Wawancara pada hari Selasa, 6 Februari 2018 pukul 10.10 di Kantor Desa Tegal Kertha).

Dari pihak masyarakat sendiri, ternyata warga juga menyadari bahwa terkadang yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan administrasi kedesaan adat serta fungsi dan tugas kelian di Dusun Muliawan adalah masyarakatnya sendiri. Hal tersebut disampaikan oleh Bapak Nyoman Sumitra sebagai warga Dusun Muliawan selama 35 tahun, sebagai berikut:

“Ya terkadang yang menjadi penghambat adalah masyarakatnya sendiri. Masyarakat bisa jadi faktor pendukung dan juga penghambat dalam pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Dusun Muliawan ini”. (Wawancara pada hari Jumat, 20 April 2018 pukul 14.00 WITA di Kediaman Bapak Nyoman Sumitra, Dusun Muliawan)

Oleh karena hasil wawancara diatas maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat dapat menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan administrasi kedesaan adat serta fungsi dan tugas kelian di Dusun Muliawan. Kondisi masyarakat di Banjar Adat Muliawan pun dijelaskan dalam awig-awig Banjar Adat Muliawan.

Menurut Awig-awig *Banjar* Adat Muliawan (2013), yang dikatakan sebagai warga *banjar* adalah sebagai berikut:

1. *Krama banjar wed inggih punika: Krama sane maagama Hindu, magenah ring wawidangan Banjar Muliawan, saha sampun ngeranjing mebanjar suka duka ring Banjar Muliawan.* (Warga/penduduk asli yaitu: warga yang beragama Hindu, tinggal di wilayah *Banjar Muliawan*, dan sudah menjadi anggota suka duka *Banjar Muliawan*)
2. *Krama banjar tamiyu (warga banjar maagama Hindu) inggih punika: warga saking dura desa sane jenek ring wewidangan Banjar Muliawan.* (Warga *banjar* tamu/pendatang yaitu: warga dari desa lain yang tinggal di wilayah *Banjar Muliawan*)
3. *Tamyu: krama saking tios agama Hindu.* (Warga selain yang beragama Hindu)

Dengan demikian, adanya warga pendatang dengan kewajiban 2 adat sangatlah mungkin terjadi di desa-desa baru di seluruh Provinsi Bali, tidak hanya di Desa Tegal Kertha saja. Selain adanya kondisi masyarakat dengan kewajiban 2 adat terdapat juga hambatan dari internal masyarakatnya sendiri misalkan kegiatan adat yang berbentrok dengan pekerjaan mereka, hal ini menyebabkan hambatan dalam pelaksanaan kegiatan adat di *Banjar Adat Muliawan* dan juga administrasi dan pembangunan desa secara lebih luas.

C. Analisis Data

1. Pelaksanaan Administrasi Kedesaan Adat pada Desa Tegal Kertha

Menurut Siagian dalam Silalahi (2011:9) menjelaskan bahwa administrasi merupakan keseluruhan dari suatu proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan pada rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang lebih ditentukan sebelumnya. Administrasi dapat berupa kegiatan pencatatan dan pendataan, baik secara kependudukan maupun keuangan, pemilihan cara atau teknik mencapai tujuan dan juga penyusunan rencana alternatif. Administrasi dalam pemerintahan juga dapat berarti kegiatan perencanaan dan implementasi dari suatu program atau tujuan.

Dalam konteks pemerintahan, baik pusat maupun daerah, tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan penjabaran dari visi dan misi yang diusung oleh kepala pemerintahan terpilih, yang nantinya tujuan tersebut harus diusahakan melalui kerjasama segenap perangkat pemerintahan serta masyarakat. Hal ini juga terjadi dalam pelaksanaan administrasi desa. Pelaksanaan administrasi pemerintahan desa menurut Saparin dalam Wanumawatie (2012:9) bahwa administrasi pemerintahan desa merupakan segala kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan desa yang terdiri dari tugas-tugas kewajiban, tanggung jawab, dan hubungan kerja, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur. Segala visi, serta misi dari kepala desa terpilih selanjutnya dijabarkan dalam bentuk program demi mencapai tujuan bersama melalui pelaksanaan administrasi yang baik, efektif, dan efisien. Pelaksanaan administrasi tersebut mencakup administrasi kependudukan, administrasi perekonomian, serta administrasi pembangunan. Melalui proses administrasi, pelaksanaan pemerintahan desa dapat lebih terarah dan disusun secara lebih detail dan tepat sasaran.

Di Desa Tegal Kertha, pelaksanaan administrasi pemerintahan desanya tidak hanya dilaksanakan secara kedinasan, tetapi juga secara adat. Hal ini dikarenakan Desa Tegal Kertha tidak hanya menganut fungsi sebagai desa dinas tetapi juga desa adat sebagai bentuk pengaruh kebudayaan daerah Bali. Menurut Purwita (1984), desa dibedakan penerapan pengaruh dan nilai yang dianut, Desa Apanage, Desa Bali Aga (Bali mula), dan Desa Baru. Berdasarkan hal tersebut Desa Tegal Kertha dikategorikan ke dalam jenis desa baru yaitu desa yang timbul karena akibat dari perpindahan penduduk yang semula didorong oleh keinginan untuk mendapatkan lapangan penghidupan. Hal ini karena banyaknya pendatang yang masuk ke wilayah Bali kemudian berhimpun di suatu daerah membentuk suatu kelompok masyarakat yang bersatu dan memiliki dorongan untuk hidup bersama dan mendapatkan lapangan penghidupan yang kemudian memunculkan keinginan untuk membentuk suatu kelompok yang berdaulat yang selanjutnya disebut desa.

Dalam Undang-Undang Desa No.6 Tahun 2014 juga dijelaskan bahwa desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut penjelasan diatas, penggunaan istilah desa ataupun desa adat disesuaikan oleh kebudayaan dan adat istiadat setempat. Sebagaimana di Indonesia, tidak semua daerah menggunakan dan menerapkan istilah desa adat dalam pelaksanaan pemerintahan desanya. Desa adat sendiri memiliki artian khusus suatu

desa yang masih menerapkan konsep dan adat istiadat yang menjadi ciri khas daerah tersebut, salah satu daerah di Indonesia yang masih kental kebudayaan dan adat istiadatnya adalah daerah Bali.

Menurut Hadi dalam Jurnal Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali, menjelaskan desa adat mempunyai identitas unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat, serta mempunyai beberapa ciri khas yang membedakannya dengan kelompok sosial lain. Dua fungsi di Desa Tegal Kertha ini juga selanjutnya menyebabkan adanya perbedaan antara perangkat desa dinas dan juga desa adat. Walaupun kedua perangkat desa tersebut memiliki fungsi dan tugas yang mirip, tetapi yang membedakan adalah ranah urusan yang dipertanggungjawabkan oleh masing-masing perangkat desa. Fungsi dan tugas perangkat desa dinas dan desa adat ini juga saling berkaitan dan bersinergis satu sama lain. Tidak hanya dalam bentuk tugas sebagai perangkat desa yang menjembatani masyarakat dengan desa dalam urusan administrasi, tetapi juga lebih luas dalam pembangunan desa.

Menurut Zauhar dalam Wanusmawatie (2012:6) beberapa fungsi yang dapat dijadikan menjadi fokus administrasi. Salah satu fungsi administrasi yakni planning atau perencanaan dapat dikatakan sebagai akar segala kegiatan administrasi yang nantinya dilaksanakan kedepannya. Menurut Siagian (1983), perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka yang telah ditentukan. Tanpa adanya planning yang baik, maka proses administrasi tidak dapat berjalan dengan lancar dan kemungkinan melenceng dari tujuan yang telah ditetapkan.

Perencanaan yang matang sebelum melaksanakan pemerintahan desa juga dilakukan di Desa Tegal Kertha. Perencanaan di Desa Tegal Kertha dilakukan secara musyawarah melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang dimulai dari tingkat dusun. Dalam musrenbang ini tidak hanya perangkat desa dinas saja yang terlibat tetapi juga adanya kerjasama dan diskusi bersama perangkat desa adat yaitu *kelian* adat sebagai kepala *banjar* adat dan juga perwakilan Desa Pakraman Denpasar di Desa Tegal Kertha. Selain itu juga perencanaan mengikutsertakan perwakilan dan tokoh masyarakat agar nantinya program yang dilaksanakan dapat disetujui dan dijalankan bersama-sama.

Fungsi administrasi selanjutnya yaitu *organizing* dan *staffing*, dalam hal ini adalah bagaimana pemerintah desa dapat menjalankan fungsinya masing-masing dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. *Organizing* adalah bagaimana perangkat desa dapat dikelompokkan dengan pembagian yang jelas dan tepat sehingga dapat menjalankan fungsi dan tugasnya serta mengorganisir kewajibannya dengan baik. *Staffing* disini berarti bagaimana pemilihan sumber daya manusia yang diangkat menjadi perangkat desa adalah mereka yang benar-benar layak dan tepat.

Berdasarkan hal tersebut, Desa Tegal Kertha berusaha melakukan penataan struktur perangkat desanya secara teliti dan efektif agar dapat menciptakan perangkat desa yang kuat demi mencapai tujuan pembangunan desa. Pemilihan sumber daya manusia yang tepat dilakukan dengan pemilihan yang ketat melalui pemilihan umum, seperti contohnya pemilihan *perbekel* atau kepala Desa Tegal Kertha dan *kelian* Dusun Muliawan. Selain pemilihan secara formal, perangkat desa juga dipilih berdasarkan kepercayaan masyarakat, yaitu pada pemilihan *kelian*

banjar adat yang ditunjuk langsung oleh masyarakat. Pemilihan *kelian* adat oleh masyarakat ini tentunya dilandasi atas kepercayaan masyarakat terhadap yang bersangkutan dilihat dari kecakapan orang tersebut di kehidupan sehari-harinya sehingga mampu mendapatkan kepercayaan sebagai orang yang layak untuk menjadi *kelian* adat.

Fungsi selanjutnya yakni *directing*. *Directing* dapat diartikan sebagai usaha mengarahkan kegiatan bawahan untuk dapat bekerja sesuai dengan porsinya masing-masing sehingga tepat tujuan. *Directing* cenderung dilakukan oleh kepala desa atau kepala bidang terkait, bagaimana kepala-kepala tersebut mampu mengarahkan kinerja bawahannya agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan secara efektif dan efisien. Di Desa Tegal Kertha, pengarahan tersebut dilakukan oleh *Perbekel* atau Kepala Desa dalam mengarahkan perangkat desa lainnya melalui koordinasi dan komunikasi yang tepat agar masing-masing bidang dapat mencapai tujuan yang diharapkan bersama-sama dan selaras.

Fungsi administrasi yang terakhir yaitu *controlling*. *Controlling*, berhubungan dengan pengukuran hasil kerja yang dibandingkan dengan perencanaan. *Controlling* dapat dilakukan melalui evaluasi rutin oleh kepala desa untuk dapat mengetahui gap antara perencanaan dengan implementasi. Di Desa Tegal Kertha, *controlling* dilakukan melalui evaluasi laporan masing-masing perangkat desa terhadap kinerja program mereka, dan juga evaluasi masing-masing *kelian* dusun terkait perkembangan dusunnya. Namun, Desa Tegal Kertha belum mampu secara objektif menilai kinerja dan gap perencanaan dengan implementasi programnya karena kurangnya keterlibatan masyarakat dalam proses evaluasi.

Pelaksanaan administrasi Desa Tegal Kertha melibatkan urusan kedinasan melalui desa dinas dan juga urusan adat melalui *banjar* adat. Keterlibatan *banjar* adat dalam fungsinya mendukung pemerintahan desa dinas di Desa Tegal Kertha ditunjukkan dengan adanya koordinasi dan pelibatan perangkat desa adat khususnya *kelian banjar* adat dalam pembangunan desa.

Peranan *banjar* adat sangat mendukung pengembangan administrasi desa. Purwita (1984) menjelaskan bahwa pada Desa Adat yang memiliki wilayah luas dan warga yang banyak maka desa itu dibagi menjadi beberapa *Banjar* Adat atau *Banjar* Sukaduka yang dimana *Banjar* Adat tersebut dipimpin oleh seorang *Kelian* Adat dan pembantu-pembantunya yang biasa disebut dengan Prajuru, layaknya pada tingkatan Desa Adat. Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa keberadaan *banjar* adat di desa merupakan sebagai suatu sokongan sistem pemerintahan terkecil yang langsung menyentuh ke masyarakat terutamanya yang berkaitan dengan adat yang seringkali luput dari wewenang kedinasan. Namun demikian, sebagai suatu sistem terkecil, *banjar* adat berperan dalam pembangunan desa. Seperti di Desa Tegal Kertha, pelaksanaan pembangunan desa selalu diawali dengan musyawarah dan koordinasi antara perangkat desa dinas dengan *banjar* adat. Terdapat perwakilan dan tokoh masyarakat yang terlibat dalam diskusi, sehingga pelaksanaan pembangunan dapat berjalan sesuai program dan selaras dengan adat dan kepercayaan masyarakat setempat.

Banjar adat juga turut mendukung pelaksanaan program desa dinas melalui keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan serta pelaksanaan upacara keagamaan. Kedua komponen ini saling bersinergis dan berkaitan satu sama lain karena kondisi daerah Bali yang kental dan sarat akan agama dan budaya yang tiap

kegiatan pembangunan harus menyesuaikan aturan adat dan kebudayaan yang berlaku sehingga nantinya diharapkan adanya keharmonisan antara masyarakat baik masyarakat Hindu dengan non Hindu, juga masyarakat dengan desa.

Berdasarkan pernyataan yang disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak Juniarta, mengatakan ketika terdapat permasalahan di dusun, baik lembaga dinas maupun adat keduanya turut berkoordinasi dalam rangka penyelesaian permasalahan tersebut. Selain keamanan, *banjar* adat juga berperan dalam pemberdayaan masyarakat. *Banjar* Adat Muliawan sebagai contohnya memiliki lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat seperti sekaa teruna teruni bagi muda-mudi yang didalamnya berisi kegiatan keremajaan yang berkaitan dengan pengembangan kebudayaan Bali seperti latihan menari, menabuh, dan lainnya. *Banjar* adat juga dipandang cukup efektif untuk dilibatkan dalam aktifitas politik seperti kampanye dan penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan penjelasan diatas, desa adat dan desa dinas memiliki kedudukan yang sama pentingnya dalam pelaksanaan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha. Dalam perkembangannya, desa adat kini memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur kewilayahannya yang dalam hal ini berdampak pada pembagian kewenangan dengan desa dinas tersebut. Menurut Windia (2017), menjelaskan bahwa desa adat tidak lagi hanya berkutat mengatur krama dalam hubungan dengan pelaksanaan agama Hindu saja, melainkan juga ikut mengatur tamu yang ada di wilayahnya. Selain itu, kebijaksanaan pembangunan yang harus dilaksanakan di desa juga harus dikoordinasikan dengan desa adat.

Siagian (1983) mendefinisikan Pembangunan yaitu: “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Dalam hal ini, pembangunan ditujukan sebagai suatu usaha kegiatan memperbaiki atau meningkatkan kualitas suatu daerah atau wilayah dalam rangka peningkatan taraf hidup masyarakat. Pembangunan pun bentuknya tidak hanya berupa pembangunan fisik tetapi juga non fisik yang meliputi pembangunan ekonomi, pembangunan kapasitas masyarakat, atau pembangunan sosial, yang dimana segala bentuk pembangunan itu sama pentingnya dalam mencapai pembangunan desa yang lebih komprehensif dan tepat tujuan.

Menurut Kuncoro (2004:9), “Perencanaan pembangunan merupakan upaya yang bertujuan untuk memperbaiki sumber daya publik yang tersedia untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dan publik dalam menciptakan nilai sumber daya swasta dan publik yang bertanggung jawab demi kepentingan pembangunan masyarakat yang menyeluruh”. Perencanaan pembangunan tidak hanya merupakan suatu proses yang terjadi dalam pembangunan nasional, tetapi juga merupakan proses kesinambungan yang dimulai dari tingkat terendah di masyarakat, salah satunya adalah desa. Pembangunan di desa dapat menjadi sokongan yang kuat dalam pembangunan daerah yang lebih luas seperti kota atau kabupaten yang dimana juga akan berdampak terhadap kemajuan pembangunan secara nasional.

Oleh karena kompleksnya pelaksanaan administrasi yang mengharuskan adanya kesesuaian dengan nilai budaya yang kuat di Bali, seluruh komponen yang terlibat harus dapat berkoordinasi secara baik agar tercapai tujuan pembangunan yang

telah ditetapkan. Di Desa Tegal Kertha melibatkan tidak hanya perangkat desa dinas tetapi juga perangkat desa adat dan juga masyarakat dalam partisipasinya meningkatkan pembangunan desa.

Berdasarkan hasil wawancara serta observasi yang telah dilakukan peneliti, pelaksanaan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha dinilai telah terlaksana cukup baik dan lancar, baik dari administrasi kedesannya secara dinas maupun secara adat. Selain pelaksanaan administrasi kedesaan secara dinas dan adat secara terpisah terlaksana baik, koordinasi antar keduanya pun sudah berjalan secara harmonis dan selaras satu sama lain. Hal ini dilandasi atas adanya komunikasi dan koordinasi yang baik antar perangkat dinas dan perangkat adat di Desa Tegal Kertha.

2. Fungsi dan Tugas *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan Desa Tegal Kertha

Dalam konsep desa adat yang dianut di Provinsi Bali, terdapat lembaga adat yang disebut dengan *banjar pakraman* atau *banjar* adat. Menurut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, *banjar pakraman* adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari desa pakraman. *Banjar* adat dengan sistem kekerabatan dan budaya gotong royong yang khas kini menjelma menjadi lembaga tradisional yang sarat akan nilai-nilai agama, adat, seni dan budaya. *Banjar* adat tidak hanya berperan dalam ranah budaya serta agama saja tetapi juga besar peranannya dalam penyelenggaraan desa secara lebih luas.

Banjar adat juga memiliki susunan organisasi dan perangkat yang disebut dengan prajuru *banjar* (perangkat *banjar*). *Banjar* adat dipimpin oleh seorang *Kelian* Adat yang bertugas sebagai kepala kewilayahan adat.

Berdasarkan *Awig-awig Banjar* Muliawan, prajuru *banjar* dipilih setelah terpilihnya *kelian* adat. Prajuru *banjar* dipilih oleh *kelian* adat dan dilakukan dalam paruman atau musyawarah *banjar*. Di Desa Tegal Kertha, *kelian* adat memiliki fungsi dan tugas yang disesuaikan dengan daerah kewilayahan yang dipimpinnya. Landasan yang digunakan dalam menjalankan fungsi dan tugas *kelian* adat tertuang dalam *Awig-Awig Banjar* masing-masing yang merupakan turunan dan adaptasi dari *Awig-awig* Desa Pakraman Denpasar. Seperti yang disampaikan oleh *Kelian Adat Banjar* Muliawan, Bapak Sukada, bahwa tugas dari *kelian* adat adalah untuk membantu tugas bendesa adat di kewilayahan masing-masing yang selanjutnya disesuaikan dengan arahan dari *bendesa* adat.

Kentalnya budaya yang ada di Bali juga menyebabkan pentingnya kehadiran *kelian* adat. Terutama dalam urusan keagamaan dan adat seperti pelaksanaan upacara keagamaan dan adat, pencatatan administrasi khususnya bagi masyarakat Hindu, serta pelaksanaan hari raya. Kondisi penduduk Desa Tegal Kertha, Dusun Muliawan khususnya, yang heterogen memerlukan adanya jembatan komunikasi antara adat dan dinas serta dengan tokoh agama lain yang ada di Dusun Muliawan. Dalam hal tersebut, *kelian* adat memiliki peran sebagai wakil masyarakat Hindu dalam komunikasi dan koordinasi dengan umat beragama yang lain. Seperti yang pernah dihadapi *Kelian Adat Banjar* Muliawan, Bapak Sukada, terkait dengan pelaksanaan hari raya Nyepi yang bertepatan dengan hari jumat yang mana diadakan sholat jumat bagi umat Islam. Disinilah *kelian* adat berperan sebagai perwakilan warga umat Hindu dalam musyawarah *banjar* dengan tokoh agama lain untuk membahas pelaksanaan dua hari penting keagamaan tersebut yang nantinya menghasilkan kesepakatan yang saling menguntungkan bagi semua pihak yang terkait.

Selain itu, *Kelian* Adat Muliawan juga berperan dalam penyelesaian permasalahan yang bersifat adat yang tidak tercantum dalam peraturan perundang-undangan formal. Melalui landasan awig-awig, *kelian* adat mencari solusi yang tepat untuk dapat digunakan dalam penyelesaian masalah. Selain awig-awig, penyelesaian masalah terkait adat juga dilakukan melalui rembug adat yang dilakukan oleh perangkat *banjar* adat dengan perwakilan masyarakat adat setempat.

Hal tersebut yang menyebabkan harus adanya koordinasi antara desa dinas dengan perangkat desa adat. *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan, Bapak Sukada, menjelaskan fungsi dan tugasnya sebagai *kelian* adat tidak hanya sebatas masalah adat tetapi juga keterlibatan adat dengan urusan kedinasan.

Perbekel/Kepala Desa Tegal Kertha, Bapak Trisnajaya, mengatakan bahwa *banjar* adat juga turut andil dalam rangka pembangunan Desa Tegal Kertha. Adanya lembaga kedesaan dinas dan kedesaan adat di Desa Tegal Kertha menyebabkan koordinasi serta komunikasi yang baik antar keduanya demi mencapai kerukunan serta harmonis dalam kemasyarakatan. Misalnya dalam rangka gotong royong melakukan pembangunan infrastruktur tempat suci pura atau pengadaan sumur air bersih bagi masyarakat Dusun Muliawan. *Banjar* adat berperan sebagai sokongan bagi desa dalam pembangunan desa terkait bidang keagamaan dan kebudayaan. Selain itu, *banjar* adat juga membantu desa dalam bidang lain seperti keamanan. Dalam *banjar* adat sendiri juga memiliki lembaga adat yang bergerak di bidang keamanan yang disebut dengan pecalang.

Di Dusun Muliawan, peran serta *kelian* adat dalam program desa dinas dapat dilihat dari mulai adanya musyawarah dusun ataupun musyawarah desa yang

melibatkan *kelian* adat dalam pengambilan keputusan sampai ke tahap pelaksanaan. Program desa dinas harus disesuaikan dengan nilai dan adat yang tertanam di masyarakat, oleh karena itu *kelian* adat dan perangkat desa dinas bersama-sama berperan dalam penentuan program yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan serta nilai di masyarakat. Dapat dikatakan bahwa *kelian* adat berfungsi sebagai saksi atas keputusan dan pelaksanaan program dari desa dinas.

Seperti hasil wawancara dengan *Kelian Adat Banjar* Muliawan, Bapak Sukada, yang mengatakan bahwa urusan kedinasan tidak bisa lepas dari adat. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa *kelian* adat tidak hanya berperan dalam urusan adat dan keagamaan saja tetapi fungsi dan tugasnya juga lebih luas menyentuh urusan kedinasan dan pembangunan desa. *Kelian* adat juga melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan arahan dan melakukan pertanggungjawaban tugasnya ke *bendesa* adat.

Dengan penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa fungsi dan tugas dari *kelian* adat yang utamanya adalah membantu tugas *bendesa* adat terkait dengan urusan adat dan keagamaan di desa dinas khususnya bagi umat Hindu. Kemudian fungsi dan tugas ini disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing *banjar* adat yang dipimpin oleh *kelian* adat tersebut dengan berlandaskan *awig-awig* dari Desa *Pakraman* Denpasar dan juga *awig-awig banjar* adat. Tugas *kelian* adat pun tidak hanya terbatas pada urusan keagamaan saja tetapi juga merambah dan penting dalam urusan kedinasan.

3. Faktor yang Dihadapi oleh Administrasi Kedesaan Adat pada *Banjar*

Adat Muliawan, Desa Tegal Kertha

a. Faktor Pendukung

1) Adanya pelatihan dan bimbingan bagi *Kelian Dusun Muliawan*

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, pengadaan pelatihan dan bimbingan bagi perangkat desa di Desa Tegal Kertha diberikan bagi *perbekel*/kepala desa dan juga *kelian* dusun. Menurut *Perbekel* Desa Tegal Kertha, Bapak Trisnajaya, mengatakan beliau mendapatkan pelatihan selama 2 hari yang diberikan oleh Pemerintah Kota Denpasar. Materi yang diberikan dalam pelatihan dan bimbingan itu sendiri terkait dengan fungsi dan tugas mereka sebagai *Perbekel* atau *Kelian Dusun*, memberikan pemahaman terkait wewenang dan penyelesaian masalah.

Menurut peneliti, pelatihan dan bimbingan ini sangatlah penting dan bermanfaat untuk menambah wawasan dari *Perbekel* Desa maupun *Kelian Dusun* sebagai perangkat desa agar nantinya dalam menjalankan tugasnya dapat memahami betul akan fungsi, tugas dan wewenangnya serta dapat responsif dalam menanggapi permasalahan yang mungkin timbul di masyarakat.

2) Respon baik dan dukungan masyarakat bagi *Kelian Dusun dan Kelian Banjar Adat Muliawan*

Berdasarkan penelitian dan hasil wawancara yang dilakukan peneliti, respon yang baik dari masyarakat dapat menjadi faktor pendukung kinerja perangkat desa di Desa Tegal Kertha, khususnya bagi *Kelian Dusun* dan *Kelian Banjar Adat Muliawan*. Hal ini disampaikan oleh *Kelian Dusun*

Muliawan, Bapak Juniarta, bahwa dengan adanya respon yang baik dari masyarakat, masyarakat akan dapat mendukung kegiatan dan program yang dilaksanakan desa, terutamanya hal itu dapat membantu kinerja *kelian* dusun dalam menyatukan masyarakat untuk saling membantu dan bekerjasama dengan desa. Hal tersebut juga ditambah oleh *Kelian Banjar* Adat Muliawan, Bapak Sukada, yang mengatakan bahwa dengan adanya dukungan masyarakat, peran serta tugas sebagai *kelian* adat juga lebih mudah, masyarakat dapat lebih partisipatif dalam mengikuti kegiatan *banjar*.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa respon baik serta dukungan masyarakat dapat memudahkan pelaksanaan fungsi dan tugas *kelian* dusun serta *kelian* adat dalam rangka mewujudkan keharmonisan antara urusan kedinasaan dan juga adat. Dengan adanya dukungan masyarakat, koordinasi yang baik akan mudah tercapai antara perangkat desa dinas dan juga desa adat serta membantu meningkatkan pelaksanaan pembangunan desa secara bersama-sama.

b. Faktor Penghambat

1) Pemahaman masyarakat terkait fungsi dan tugas *Kelian* Dusun dan *Kelian* Adat masih rendah

Dalam penelitian ini, peneliti menemukan bahwa pemahaman masyarakat terkait fungsi dan tugas *Kelian* Dusun dan *Kelian* Adat masih rendah. Hal tersebut disampaikan oleh *Kelian* Dusun Muliawan, Bapak Juniarta, bahwa rendahnya pemahaman tersebut menyebabkan adanya kesalahpahaman di masyarakat. Kebingungan ini terjadi karena adanya dua

fungsi di Desa Tegal Kertha sebagai desa dinas dan desa adat. Masyarakat seringkali bingung dalam membedakan fungsi dan tugas dari *kelian* dusun dan *kelian* adat. Menurut *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan, Bapak Sukada, mengatakan bahwa kebingungan masyarakat ini terjadi kemungkinan karena kurangnya sosialisasi di masyarakat. Padahal kenyataannya sosialisasi memang sudah dilakukan, tetapi masih banyak warga yang acuh tak acuh terkait dengan sosialisasi ini atau ketidakhadiran warga dalam kegiatan sosialisasi menyebabkan ketidaktahuan.

Menurut hasil tersebut, pemahaman masyarakat yang masih rendah ini dapat menghambat pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha dan secara khusus menghambat pelaksanaan fungsi dan tugas *kelian* dusun dan *kelian* adat. Hal ini karena dengan adanya masyarakat yang masih bingung dengan teknis pengurusan administrasi, pengurusan administrasi akan terhambat karena tidak tahu kemana mereka harus mengurusnya atau sulit membedakan fungsi kedua perangkat tersebut. Hal ini tidak hanya menghambat kinerja *kelian* dusun dan *kelian* adat, tetapi juga masyarakat itu sendiri.

2) Belum adanya pelatihan dan bimbingan teknis bagi *Kelian Banjar* Adat Muliawan

Berbeda dengan *Kelian* Dusun Muliawan, dalam penelitian ini ditemukan bahwa *Kelian Banjar* Adat tidak mendapatkan pelatihan dan bimbingan teknis terkait dengan fungsi dan tugasnya. Menurut *Kelian Banjar* Adat Muliawan, Bapak Sukada, beliau hanya memahami dan mempelajari fungsi dan tugasnya sebagai *kelian* adat berdasarkan pengalaman dan

mencoba mencari tahu sendiri. Walaupun tugasnya telah tertuang dalam awig-awig, beliau merasa hal tersebut masih kurang karena tidak dapat spesifik menjelaskan fungsi dan tugasnya. Menurutnya, pelatihan tersebut sangat penting mengingat telah berubahnya jaman sehingga seharusnya fungsi dan tugas *kelian* adat pun dapat disesuaikan dengan globalisasi yang ada.

Hal tersebut juga menyulitkan *kelian* adat menjalankan fungsi dan tugasnya karena harus belajar sendiri terlebih dahulu dan lagi terpilihnya *kelian* adat secara sukarela menyebabkan mau tidak mau *kelian* adat terpilih harus dapat memahami fungsi dan tugasnya hanya berlandaskan awig-awig dan pengamatannya sendiri tanpa ada arahan resmi dan seragam dari pihak desa pakraman ataupun desa dinas.

3) Kondisi masyarakat *Banjar* Adat Muliawan dengan 2 adat

Kondisi masyarakat Bali secara umum yang sangat menekankan pada konsep kebudayaan dan religius yang kental menyebabkan masyarakat masih memegang teguh perannya sebagai masyarakat adat. Tidak terkecuali juga bagi desa baru seperti Desa Tegal Kertha. Namun dalam penelitian yang dilakukan, ditemukan kondisi masyarakat sebagai masyarakat adat ini sebagai penghambat pelaksanaan adat di Desa Tegal Kertha. Sebagai desa baru, banyak masyarakat yang tinggal di Desa Tegal Kertha merupakan masyarakat pendatang dari daerah luar Kota Denpasar. Tidak terkecuali juga di Dusun Muliawan.

Berdasarkan hasil penelitian, dalam kenyataannya di wilayah *Banjar* Muliawan sebagai bagian dari desa baru atau desa pendatang, kebanyakan warga di wilayah *Banjar* Muliawan merupakan warga pendatang dari desa lain yang tinggal di wilayah *Banjar* Muliawan. Namun demikian, mereka juga terdaftar sebagai warga adat dan menjadi anggota suka duka *Banjar* Muliawan. Hal inilah yang menyebabkan adanya beban ganda sebagai masyarakat adat yang dipegang oleh warga *Banjar* Muliawan karena selain merupakan anggota *Banjar* Muliawan, mereka juga merupakan anggota dari *Banjar* di desa asal mereka. Adanya kecendrungan masyarakat untuk lebih partisipatif di *banjar* desa asal mereka menyebabkan hambatan bagi *Banjar* Muliawan karena kurangnya partisipasi dalam melaksanakan kegiatan agama atau adatnya.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, peneliti dapat menarik beberapa kesimpulan berdasarkan dari rumusan masalah serta fokus penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha dilaksanakan berdasarkan administrasi pemerintah Desa Tegal Kertha sebagai desa dinas dan juga administrasi kedesaan adat Desa Tegal Kertha sebagai desa adat dan bagian dari Desa Pakraman Denpasar. Pelaksanaan administrasi kedesaan adat di *Banjar* Adat Muliawan dirasa sudah terlaksana cukup baik dan selaras baik secara formal maupun secara adat walaupun masih adanya hambatan dalam pelaksanaan tersebut. Oleh karena kompleksnya hal tersebut, seluruh komponen yang terlibat harus dapat berkoordinasi secara baik agar tercapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Di Desa Tegal Kertha melibatkan tidak hanya perangkat desa dinas tetapi juga perangkat desa adat dan juga masyarakat dalam partisipasinya meningkatkan pembangunan desa.
2. Dengan adanya dua fungsi desa sebagai desa dinas dan desa adat, perangkat desa pun dibagi menjadi dua yaitu perangkat desa dinas dan perangkat *banjar* adat. Peneliti menemukan bahwa kedua fungsi dan tugas dari perangkat tersebut masing-masing saling ketergantungan dan bersinergis satu sama lain, khususnya di Dusun Muliawan yaitu antara *Kelian* Dusun Muliawan dengan

Kelian Adat Muliawan. *Kelian* dusun berfokus pada hal-hal yang bersifat formal dan kedinasan, sementara *kelian* adat bersifat adat dan keagamaan. Penerapan fungsi dan tugas tersebut terus ditingkatkan satu sama lain dengan koordinasi dan komunikasi yang harmonis agar dapat secara konsisten mewujudkan pembangunan desa bersama-sama.

3. Dalam pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha terdapat beberapa faktor yang menjadi faktor pendukung pelaksanaan tersebut, yaitu
- a) Partisipasi serta dukungan masyarakat, dan b) Adanya pelatihan dan bimbingan teknis bagi *perbekel* desa dan *kelian* dusun. Selain faktor pendukung, terdapat juga faktor yang dapat menghambat yaitu: a) Masih terdapatnya perbedaan fasilitas yang didapat antara *Kelian* Dusun Muliawan dan *Kelian* Adat *Banjar* Muliawan yaitu pemberian pelatihan dan bimbingan sebagai salah satu fasilitas yang seharusnya didapatkan *kelian* hanya diberikan kepada *kelian* dusun saja, b) Masih rendahnya pemahaman masyarakat akan pelaksanaan administrasi desa serta fungsi dan tugas *kelian* dusun dan *kelian* adat di Dusun Muliawan akibat kondisi masyarakat yang acuh tak acuh serta kurangnya sosialisasi yang diberikan dari pihak desa, dan c) Kondisi masyarakat dengan beban 2 adat yaitu adat di daerah asal dan adat di Desa Tegal Kertha menyebabkan kecenderungan masyarakat untuk lebih partisipatif terhadap kegiatan di daerah asal dibanding di *Banjar* Adat Muliawan.

B. Saran

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, peneliti dapat menyampaikan beberapa saran bagi pelaksanaan administrasi kedesaan adat di Desa Tegal Kertha serta fungsi dan tugas *kelian* adat *Banjar* Muliawan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan administrasi di Desa Tegal Kertha perlu diadakan evaluasi yang melibatkan masyarakat untuk mengetahui secara lebih jelas keluhan dan kebutuhan masyarakat. Selain itu, perlu diadakan sosialisasi terhadap masyarakat terkait pelaksanaan administrasi kedesaan di Desa Tegal Kertha dan juga terkait fungsi dan tugas *Kelian* Dusun dan *Kelian* Adat agar tidak menimbulkan kesalahpahaman dan kebingungan di masyarakat.
2. Perlunya Pemerintah Kota Denpasar untuk memberikan bantuan fasilitas yang sama dan memadai agar dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban dari *kelian* dusun dan *kelian banjar* adat dapat berjalan bersama dan tidak timbul ketimpangan karena kedua *kelian* tersebut punya peran sama dalam peningkatan administrasi desa. Selain itu, pemberian pelatihan dan bimbingan teknis tidak hanya bagi *Perbekel* Desa Tegal Kertha dan *Kelian* Dusun saja tetapi juga bagi *Kelian* Adat. Selain itu perlu adanya penyelarasan hak dan kewajiban antara *kelian* dusun dan *kelian* adat.
3. Untuk meningkatkan partisipasi dan pemahaman masyarakat khususnya warga *Banjar* Muliawan perlu ditingkatkan upaya sosialisasi dan penyuluhan yang langsung menyentuh masyarakat bawah, sehingga dalam pengurusan administrasi lebih lancar. Adanya solusi yang dapat memberi kemudahan atau yang meringankan beban warga Dusun Muliawan dalam menjalankan

kewajiban mereka walau masih dibebani dua kewajiban adat dimaksud, sehingga masyarakat bisa melaksanakan dua kewajiban mereka, yang memang tidak bisa ditinggalkan.



DAFTAR PUSTAKA

- Andriansyah. 2015. *Administrasi Pemerintahan Daerah Dalam Kajian Dan Analisa*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Prof. Dr. Moestopo Beragama
- Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. 2017. *Statistik Daerah Provinsi Bali*. Denpasar: BPS Provinsi Bali
- Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administration Second Edition*. California: Palisades Publishers.
- Darmadi, Damai, Sukidin. 2009. *Administrasi Publik*. Cetakan I. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Djaenuri, H. M. Aries. 2014. *Konsep-konsep Dasar Pemerintahan Daerah*. Online (Modul Sistem Pemerintahan Daerah <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf> diakses pada Minggu, 22 April 2018 pukul 21.40 WIB).
- Eko, Sutoro et.all. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: FPPD.
- Indradi, Sjamsiar Sjamsuddin. 2006. *Dasar-dasar dan Teori Administrasi Publik*. Malang: Agritek YPN Malang.
- IRE. 2003. *Pembaharuan Pemerintah Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Kartohadikoesoemo, S. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Miles, Mathew B.A, Michael Huberman, Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook Edition 3*. Arizona State University. Los Angeles.
- Miles, Mathew B.A, Michael Huberman, Saldana. 2014. *Analisis Data Kualitatif*. Penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi. UI Press. Jakarta.
- Moleong, Lexy. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- _____. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- _____. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- P. Windia, Wayan. 2017. *Hukum Adat Bali Aneka Kasus dan Penyelesaiannya*. Denpasar. Aksara Bali.

- Purwita, Ida Bagus Putu. 1984. *Desa Adat dan Banjar di Bali*. Denpasar: Percetakan “Kawi Sastra”.
- Siagian, Sondang P. 1983. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Surianingrat, Bayu. 1981. *Pemerintahan dan Administrasi Desa*. Jakarta: Aksara Baru.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1987. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung.
- _____. 1995. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Wanusmawatie, Ike. 2012. *Administrasi Pemerintahan Desa: Modul Bahan Ajar*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Warren, Carol. 1990. *The Bureaucratisation of Local Government in Indonesia*. Victoria: Monash University.
- Westra, Pariata. 1982. *Ensiklopedia Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Widjaja, HAW. 2001. *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Widjaja, HAW. 2003. *Otonomi Desa: Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

JURNAL

- Adharinalti. 2012. *Eksistensi Hukum Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Bali*. Jurnal RechtsVinding Volume 1 Nomor 3, Desember 2012.
- Hadi. Tanpa tahun. *Eksistensi Desa Adat dan Kelembagaan Lokal: Kasus Bali*. Online (<http://suniscome.50webs.com/data/download/35%20DESA%20ADAT%20BALI.pdf> diakses pada Kamis, 12 Oktober 2017 pukul 11.00 WIB).
- Noviasi, Putri Ni Kadek, Grace J. Waleleng, Johny R. Tampi. 2015. *Fungsi Banjar Adat Dalam Kehidupan Masyarakat Etnis Bali di Desa Werdhi Agung, Kecamatan Dumoga Tengah, Kabupaten Bolaang Mongondow Provinsi Sulawesi Utara*. E-Jurnal “Acta Diurna” Volume IV No. 3
- Suwaryo, Utang. 2011. *Mengembalikan Otonomi Untuk Desa*. Jurnal Governance Volume II No. 1

Vipriyanti, Nyoman Utari. 2008. *Banjar Adat and Local Wisdom: Community Management for Public Space Sustainability in Bali*. Artikel disajikan pada IASC 2008 12th Biennial Conference, July 14-18, 2008.

Peraturan Perundang-undangan

Awig-awig Desa Pakraman Denpasar Tahun 1987

Awig-awig Banjar Muliawan Tahun 2013

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman

Peraturan Menteri Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Administrasi Pemerintahan Desa

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMDes) Desa Tegal Kertha Tahun 2017 - 2022

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa

